

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Trabajo infantil en Perú: los factores que intervinieron en el desarrollo,
implementación y resultados de la Estrategia Nacional para la Prevención y
Erradicación del Trabajo Infantil - ENPETI (2012 - 2021)

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno
presentado por:

Valle Villegas, Andrea Isabel

Asesora:

Alayza Mujica, María Rosa

Lima, 2023


Informe de Similitud

Yo, Maria Rosa Alayza Mujica, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Trabajo infantil en Perú: los factores que intervinieron en el desarrollo, implementación y resultados de la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - ENPETI (2012 - 2021) del/de la autor(a)/ de los(as) autores(as) Andrea Isabel Valle Villegas,

dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 23 %. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 05/07/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 05 de julio del 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Alayza Mujica, Maria Rosa</u>	
DNI: 07814726	Firma 
ORCID: 0000-0002-6721-931X	

Dedicatoria

A mi madre, motor en este camino. Gracias por ser ejemplo de disciplina, perseverancia, independencia y amor propio. Te amo.



Agradecimientos

Agradezco enormemente a las y los entrevistados en la presente investigación. Gracias por brindar parte de su tiempo a apoyar la realización de trabajos académicos y contribuir al análisis y atención del trabajo infantil en Perú desde sus respectivos centros y puestos de trabajo.

Gracias a mi asesora, Rosa Alayza, por su aliento, comprensión y dedicación. Sus comentarios y palabras fueron valiosos para la realización de esta tesis.

Agradezco a mi amiga y colega, Khiabet Salazar, a quien considero una hermana mayor. Gracias por introducirme al mundo del activismo social y presentarme oportunidades valiosas para mi desarrollo personal y académico, las cuales han inspirado la presente tesis.



Resumen

La presente tesis brinda un panorama sobre la situación del trabajo infantil en el Perú, en base al cual analiza la ENPETI (2012 - 2021), última herramienta de política pública que brindó los lineamientos de acción frente al trabajo infantil en Perú. Dicho análisis está enfocado en resolver la pregunta: ¿Qué factores intervinieron en el desarrollo de la ENPETI (2012 - 2021)? Ello resulta necesario por la ausencia de estudios sobre la controversia entorno al trabajo infantil. Para ello, se proponen cuatro hipótesis: la primera desde los factores sociales, la segunda desde los factores internacionales, la tercera desde los factores políticos y la cuarta desde los factores estatales. Sin embargo, las hipótesis de los ámbitos social e internacional fueron como conjunto la que tuvo la mayor relevancia en el desarrollo de la estrategia. Ello se debe a la existencia de dos corrientes de opinión frente al trabajo infantil, las cuales no pudieron ser tomadas en cuenta con eficacia para la estrategia por parte del Estado peruano, quien asumió la postura proteccionista promovida por la OIT. Dicha postura promueve la prevención y erradicación total del trabajo infantil. Como consecuencia, ello perjudicó la implementación de la estrategia, pues la aún alta tolerancia social frente a la problemática, ocasionó que el trabajo infantil se posicionara como un tema poco visible en la agenda pública, resaltando sólo con mayor fuerza en la agenda gubernamental por influencia de la OIT. Debido a ello, el trabajo infantil siguió constituyendo un problema para las instituciones nacionales, pero no para la sociedad peruana.

Palabras clave: Estrategia nacional, trabajo infantil, difusión de políticas, capacidad estatal, política.

Abstract

This thesis provides an overview of the situation of child labor in Peru, based on which it analyzes the ENPETI (2012 - 2021), the latest public policy tool that provided guidelines for action against child labor in Peru. Said analysis is focused on solving the question: What factors intervened in the development of the ENPETI (2012 - 2021)? This is necessary due to the absence of studies on the controversy surrounding child labor. For this, four hypotheses are proposed: the first from social factors, the second from international factors, the third from political factors and the fourth from state factors. However, the hypotheses of the social and international spheres were as a whole the one that had the greatest relevance in the development of the strategy. This is due to the existence of two currents of opinion against child labor, which could not be effectively taken into account for the strategy by the Peruvian State, which assumed the protectionist position promoted by the ILO. This position promotes the prevention and total eradication of child labor. As a consequence, this harmed the implementation of the strategy, since the still high social tolerance towards the problem caused child labor to position itself as an inconspicuous issue on the public agenda, standing out only with greater force in the government agenda due to the ILO's influence. As a result, child labor continued to be a problem for national institutions, but not for Peruvian society.

Keywords: National strategy, child labor, policy diffusion, state capacity, politics.



Índice de contenidos

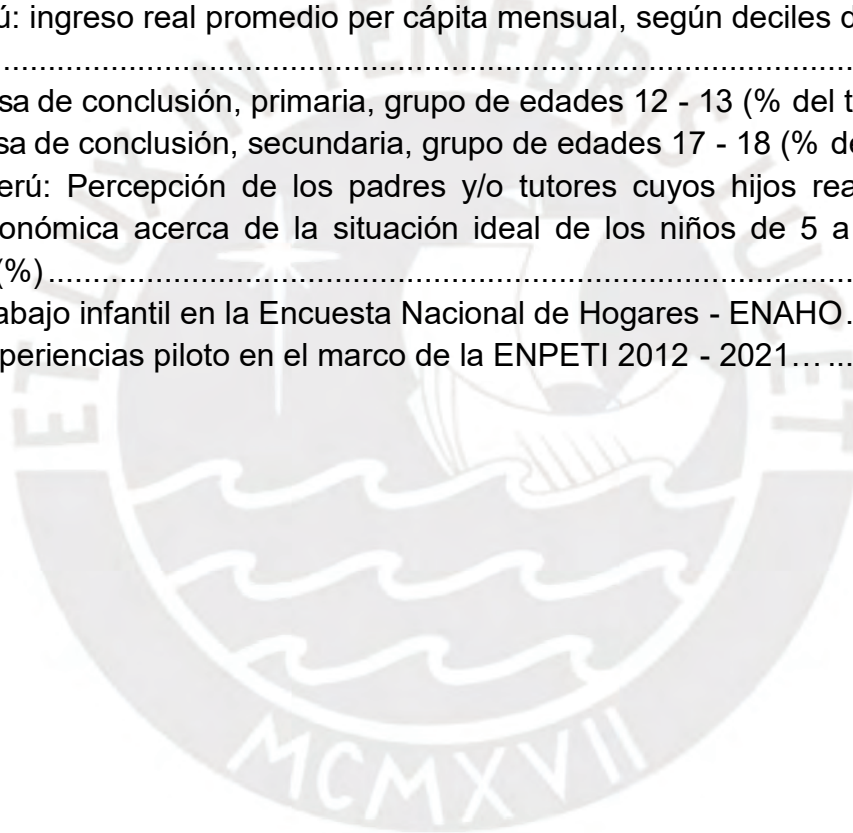
Introducción.....	1
Capítulo 1: Revisión de literatura	7
1.1 Definición del Trabajo infantil	7
1.1.1 Definición del Trabajo Infantil en la normativa internacional.....	7
1.1.2 Dos corrientes sobre trabajo infantil: proteccionismo y liberalismo	12
1.1.3 Definición del Trabajo Infantil para la presente investigación	14
1.2 Estudios sobre el trabajo infantil.....	15
1.2.1 Estudios sobre trabajo infantil en América Latina	16
1.2.2 Estudios sobre trabajo infantil en Perú	18
1.2.3 Estudios sobre la Estrategia de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - ENPETI (2012 - 2021).....	20
1.3 Papel de los organismos internacionales en la promoción y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes	21
1.3.1 La normativa internacional sobre trabajo infantil	22
1.3.2 Influencia en América Latina	23
1.3.3 Normativa sobre trabajo infantil en Perú.....	26
Capítulo 2: Marco teórico.....	28
2.1 Difusión de políticas públicas	28
2.2 Opinión pública	30
2.3 Gobernabilidad y gobernanza	31
2.4 Capacidad estatal	33
2.5 Estructura para el análisis	35
2.5.1 Ciclo de políticas públicas	35
2.5.2 Instrumentos de políticas públicas.....	35
Capítulo 3: Diseño de investigación.....	38
3.1 La Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - ENPETI (2012 - 2021)	38
3.2 Pregunta de investigación e hipótesis	41
3.3 Metodología.....	43
Capítulo 4: Hallazgos	47
4.1 Actores involucrados y su postura frente al trabajo infantil	47
4.2 Ciclo de la ENPETI (2012 - 2021)	56
4.2.1 Definición del problema público.....	56
4.2.2 Agendación de la ENPETI (2012 - 2021).....	62
4.2.3 Formulación	64
4.2.4 Implementación por ejes y resultados	74
4.2.5 Evaluación	102
Capítulo 5: Discusión.....	105
5.1 Análisis de hipótesis	105
5.2 Etapa de adopción.....	111
5.2.1 Ámbito social.....	112
5.2.2 Ámbito Internacional	114

5.3 Etapa de adaptación.....	117
5.3.1 Ámbito político	117
5.3.2 Ámbito estatal	119
Capítulo 6: Conclusiones.....	126
Bibliografía	131
Anexos	142



Índice de tablas

Tabla 1: Edad mínima de admisión al empleo según el Convenio OIT núm. 138.....	9
Tabla 2: Categorías de trabajo infantil	12
Tabla 3: Principales argumentos de la postura liberal y la postura proteccionista respecto al trabajo infantil.....	14
Tabla 4: Marco Normativo del trabajo infantil a nivel internacional	24
Tabla 5: Relación de instituciones que conforman el CPETI	40
Tabla 6: Organizaciones invitadas que conforman el CPETI.....	41
Tabla 7; Principales actores en contra del objetivo de la ENPETI 2012 - 2021 de erradicar el trabajo infantil	53
Tabla 8: Etapas de implementación de la ENPETI 2012 - 2021	67
Tabla 9: Perú: ingreso real promedio per cápita mensual, según deciles del ingreso, 2010 - 2020	77
Tabla 10: Tasa de conclusión, primaria, grupo de edades 12 - 13 (% del total).....	82
Tabla 11: Tasa de conclusión, secundaria, grupo de edades 17 - 18 (% del total) ...	83
Tabla 12: Perú: Percepción de los padres y/o tutores cuyos hijos realizan alguna actividad económica acerca de la situación ideal de los niños de 5 a 17 años de edad, 2015 (%).....	87
Tabla 13: Trabajo infantil en la Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO.....	96
Tabla 14: Experiencias piloto en el marco de la ENPETI 2012 - 2021.....	99



Índice de gráficos

Gráfico 1: Avances en la erradicación de las peores formas de trabajo infantil de acuerdo al informe Findings on the Worst Forms of Child Labor 2015... ..	25
Gráfico 2: Mapa de actores con mayor incidencia en la ENPETI 2012 - 2021... ..	55
Gráfico 3: Resultados y ejes de acción de la ENPETI 2012 - 2021... ..	66
Gráfico 4: Perú: Adolescentes de 14 a 17 años que trabajan para obtener algún ingreso... ..	90
Gráfico 5: Perú: Autorizaciones para trabajo de adolescentes... ..	90
Gráfico 6: Perú: Niñas, niños y adolescentes de 5 a 13 años en trabajo infantil (Porcentaje)... ..	101
Gráfico 7: Perú: Niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años en trabajo peligroso... ..	102
Gráfico 8: Perú: Niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años en trabajo infantil (Porcentaje)... ..	103



Introducción

El trabajo infantil es un tipo de actividad económica que a lo largo de los años se ha posicionado como un tema controversial, sobre el cual se han tomado posiciones construidas con argumentos discordantes, que han dividido a la sociedad en dos grandes grupos, los cuales pueden ser clasificados como los proteccionistas, aquellos que buscan la erradicación del trabajo infantil en todas sus formas, y los liberales quienes brindan determinados argumentos por los cuales la erradicación total del trabajo infantil perjudicaría a las niñas, niños y adolescentes. Los temas controversiales, según Legardez y Simonneaux (2006) son aquellas cuestiones sensibles a las que no es fácil llegar a un consenso. En el caso de las políticas públicas, dicho consenso resulta importante aunque no determinante en la etapa de formulación, pues la elaboración de una política tiene a la base negociaciones entre numerosos actores donde los actores con mayores o mejores recursos y con las habilidades y capacidades suficientes para articular consensos alrededor de sus posiciones, podrán ver expresados con mayor contundencia sus intereses en los acuerdos finales (Martínez, 2020). En ese marco, la posición que promueve la prevención y erradicación del trabajo infantil (proteccionista), es la que más ha prevalecido a nivel de estados como el peruano gracias en parte a la influencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de sus organizaciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Sin embargo, en el Perú ello no se mitigó la controversia en torno al trabajo infantil, la cual siguió latente en niveles fluctuantes, pues la postura tomada por el Estado peruano no sería totalmente representativa de una sociedad peruana que aún no mostraba una posición clara frente al trabajo infantil, evidenciando incluso porcentajes mayoritarios a favor de preservar su práctica, pero en condiciones controladas (INEI, 2015). Aunque dicha controversia sigue presente, a lo largo de los años, los trabajos académicos que han estudiado el trabajo infantil en Perú lo han hecho analizando sus causas y consecuencias, buscando incluso encontrar alguna relación de causalidad con otros factores sociales del tipo educativos o económicos, omitiéndose así el necesario análisis de las dos posturas que surgen en torno a esta actividad económica. Por esa razón, en primer lugar, la presente investigación buscará contribuir a llenar dicho vacío en la bibliografía, analizando ambas posturas

a través de la identificación de sus principales representantes y argumentos, evidenciando los puntos discordantes como también los puntos en común.

Asimismo, es importante mencionar que los grupos de actores sociales liberales lograron generar cierto impacto en diversos momentos, durante la formulación y posteriormente en la ejecución de la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - ENPETI (2012 - 2021), sumándose también a dicho impacto la falta de una posición homogénea dentro del mismo estado, tanto en sus tres poderes autónomos como en sus tres niveles de gobierno. Por ello, a pesar de que los grupos de una postura liberal no lograron generar un impacto relevante, pues el Estado peruano preserva su postura proteccionista de prevenir y erradicar el trabajo infantil, el análisis del caso resulta importante, pues demuestra que el estado no es un actor unitario y autónomo, sino más bien poroso. Asimismo, hay actores en su interior con diferentes intereses que se alían con grupos de interés para avanzar sus preferencias de política pública. Por ello, en segundo lugar, a nivel teórico, el análisis de la ENPETI (2012 - 2021) contribuirá a generar una visión más amplia del estado, desmitificando a este como un actor unitario, homogéneo y alineado en cuanto a ideas o decisiones.

Debido a factores como la influencia de la ONU desde organizaciones como la OIT, muchos países en el mundo y una mayoría en la región de América Latina y el Caribe, han adoptado determinadas medidas y acciones para prevenir y erradicar el trabajo infantil. Como resultado, se obtuvieron cifras que evidenciaron una reducción importante del trabajo infantil, ubicando a América Latina y el Caribe en la mejor posición para convertirse en la primera región en desarrollo libre de trabajo infantil (OIT e Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de Trabajo Infantil, 2016). En dicho marco, ocho países de la región, incluido Perú, se posicionaron entre los 16 en el mundo que alcanzaron un avance “significativo” en la materia (USDOL, 2015). Por ello, Perú fue elegido como caso de análisis de la presente investigación. A parte de ser considerado como uno de los países con el avance más significativo en la materia, Perú se posicionó como caso representativo de la lucha para la prevención y erradicación del trabajo infantil, pues ha logrado mostrar una visible y activa participación en la lucha contra este en el contexto internacional, siendo parte de la mayoría de iniciativas mundiales y por su puesto regionales.

Prueba reciente de la relevancia de Perú frente a la lucha para la prevención y erradicación del trabajo infantil a nivel regional y mundial, es que en 2019 fue uno

de los sólo tres países de la región que solicitaron y fueron considerados países pioneros de la Alianza 8.7, para la cual fueron elegidos sólo 15 países en el mundo. La Alianza 8.7 es una iniciativa mundial que busca la cooperación entre países del mundo, organizaciones internacionales y sociedad civil para alcanzar la meta 8.7 de la Agenda 2030, referida a poner fin al trabajo infantil, trabajo forzoso, la trata de personas y la esclavitud moderna (OIT, 2019). En este grupo destacan los llamados “países pioneros” como Perú, los cuales son posicionados como ejemplo de diversos factores claves como el evidenciar compromiso con la aceleración del ritmo de reducción del trabajo infantil, contar con políticas y planes nacionales en la temática y que, por lo tanto, están en posición para inspirar a otros países a intensificar su compromiso político con la prevención y erradicación del trabajo infantil.

Asimismo, como veremos más adelante, la mayoría de países en América Latina y el Caribe cuenta con un comité para la prevención y erradicación del trabajo infantil y Perú no es la excepción, contando con el Comité para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI). Sin embargo, a diferencia de sus pares, el CPETI de Perú representa uno de los comités más institucionalizados y con más años de vigencia en la región desde su creación en el año 2003. Desde ese año, no se ha dejado de llevar a cabo las sesiones de trabajo mensuales que organiza desde su rol de coordinación multisectorial, reuniendo a representantes de todos los ministerios, sociedad civil, gremios sindicales y organizaciones internacionales. Debido a ello, el CPETI también se posicionó como un caso excepcional dentro del Estado peruano, siendo uno de los pocos espacios de coordinación multisectorial que ha logrado mantener su institucionalidad y mantenerse activo a lo largo del tiempo. Sin embargo, a pesar de este escenario que se mostraba como favorable, la estrategia de Perú, denominada Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - ENPETI (2012 - 2021) fue una de las que no logró alcanzar los objetivos que se planteó al cierre de su etapa de vigencia.

Egúsquiza & Félix (2021) indican que, en el marco de la estrategia en cuestión, la reducción del trabajo infantil en Perú se redujo principalmente en el tramo 2012 - 2015 evidenciando un estancamiento desde el 2016. No obstante, ello no se dio únicamente en Perú. Desde las estimaciones de la OIT en el año 2016, ya se mostraba un leve, pero preocupante estancamiento para el objetivo de reducir el trabajo infantil a nivel mundial, prediciendo que ni el mundo ni la región de América Latina y el Caribe podrían alcanzar las metas trazadas respecto a la problemática, a

pesar de las auspiciosas proyecciones previamente mencionadas para la región (OIT e Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de Trabajo Infantil, 2016).

Debido a ello, la ENPETI (2012 - 2021) se posiciona como un caso de importante análisis en el tema, no sólo por sus elementos particulares como el posicionamiento del Perú como país relevante a nivel mundial en la lucha para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la institucionalidad duradera en el tiempo del CPETI, sino por la relación discordante previamente mencionada, en donde la estrategia no pudo lograr sus objetivos a pesar de los diversos factores y proyecciones que presentaban un escenario auspicioso. Asimismo, el estancamiento en la reducción del trabajo infantil evidenciado a partir del 2016 en el Perú, fue un fenómeno que se replicó en las estadísticas mundiales; por lo que, el análisis de la ENPETI (2012 - 2021) representará la selección de un caso explicativo que, en tercer lugar posicionará a esta investigación como relevante por su aporte para la explicación de dicho fenómeno mundial. Del mismo modo, en cuarto lugar, será relevante su contribución a la explicación del por qué esta clase de políticas públicas que buscan la prevención y erradicación del trabajo infantil no han logrado alcanzar los resultados esperados en casi todos los países de la región, a pesar de los avances significativos y proyecciones favorables a nivel regional.

La presente investigación también realizará un breve análisis de los resultados que finalmente obtuvo la ENPETI (2012 - 2021), considerando tanto los factores que permitieron el avance de la estrategia, así como aquellos que lo retrasaron o impidieron. Dicho desafío se plantea debido al vacío de estudios existente desde la Ciencia Política respecto a la evaluación de las políticas para la prevención y erradicación del trabajo infantil, a pesar de evidenciar un patrón de obtención de resultados insuficientes para el cumplimiento de los objetivos que se planteaban en la implementación continua de este tipo de políticas en la región de América Latina y el Caribe. “Analizar las políticas tiene una función científica (mejorar el conocimiento) y política (mejorar la acción y la toma de decisión)” (Fontaine, 2015, p. 6). En ese escenario, la presente investigación utilizará el enfoque del ciclo de políticas públicas para identificar y describir los factores que influenciaron la implementación de la ENPETI (2012 - 2021), buscando, en quinto lugar, aportar con ello a la identificación de factores de riesgo que podrían perjudicar la exitosa implementación de las políticas públicas, especialmente en el tema del trabajo infantil.

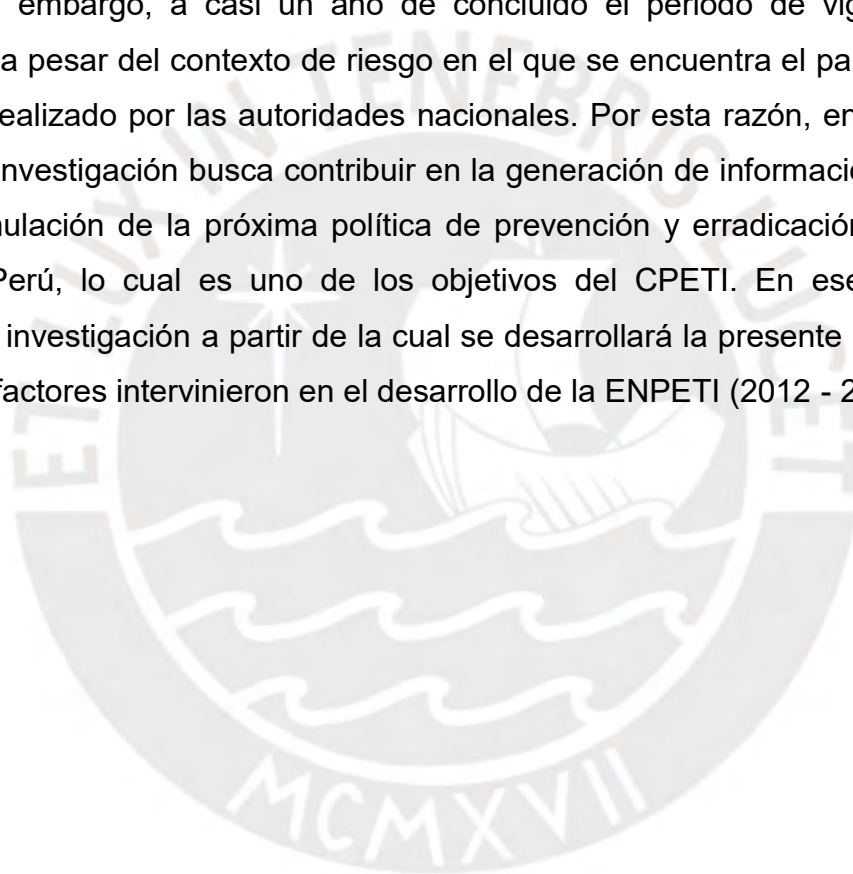
Finalmente, es de relevancia para la investigación mencionar que en el año 2020, de forma totalmente atípica e inesperada, la situación del trabajo infantil empeoró considerablemente con la llegada de la pandemia por el Covid-19. De acuerdo a estadísticas recientes de la Organización Internacional del Trabajo en su documento denominado en inglés “Child Labour: Global estimates 2020, trends and the road forward”, se predice que en el marco de la pandemia, para el 2022, 8.9 millones más de niñas, niños y adolescentes se encontrarán en trabajo infantil si es que no cambian las medidas de protección social de los países. En dicho contexto, el documento resalta la importancia de que se tomen medidas de mitigación por parte de cada uno de los países, planteando predicciones en tres escenarios posibles: i. que se establezca una dinámica de austeridad económica que afecte la protección social, el cual proyectó el mayor aumento de trabajo infantil, ii. que se mantengan las medidas preestablecidas, con el cual el trabajo infantil se mantendría en cifras similares a las previas a la pandemia o iii. que se invierta en un aumento de la cobertura de la protección social, lo cual permitiría seguir con la reducción del trabajo infantil.

Lo proyectado en dicho documento, demuestra la importancia de que cada país cuente con un sistema de protección social, basado en políticas públicas eficientes. En el caso de la atención al trabajo infantil en América Latina y el Caribe, ello se puede evaluar en los resultados de las estrategias y planes para la prevención y erradicación del trabajo infantil que casi todos los países vienen ejecutando. La mayoría de dichas estrategias y planes actúan de manera articulada con programas sociales nacionales, pues se ha demostrado el impacto positivo de estos últimos no sólo en el bienestar de infantes y adolescentes, sino también en sus familias y comunidades. Si bien, actualmente contamos con cifras generales de lo avanzado en materia de trabajo infantil por país, en la mayoría de casos no se ha hecho una evaluación de las estrategias y planes implementados, a pesar de que en el caso de muchas de ellas su periodo de acción ya culminó. En ese sentido, faltan también estudios sobre el proceso e implementación de las estrategias y planes desde una perspectiva comparativa entre países, lo cual nos brindaría una visión regional de la problemática.

Llevar a cabo el proceso de evaluación de las políticas públicas trae diversos beneficios fundamentales, entre los que resaltan el generar mayor conocimiento y aprendizaje para una mejor toma de decisiones futuras, favorece la eficacia y

eficiencia en la actuación pública, promueve una mayor racionalidad del gasto público, fomenta la dimensión estratégica y operativa de la acción pública, entre otras (Amaya, 2010). Dichos beneficios se vuelven aún más valiosos tras la crisis social desatada por la pandemia de Covid-19, pues hoy más que nunca se requiere de decisiones y políticas públicas acertadas y de gran impacto positivo para el bienestar social.

Ante dicho contexto de riesgo, en donde las cifras de trabajo infantil han aumentado y se ha retrocedido en los avances logrados hasta antes de la pandemia, la evaluación de la ENPETI (2012 - 2021) se posiciona como una etapa necesaria a realizar. Sin embargo, a casi un año de concluido el periodo de vigencia de la estrategia y a pesar del contexto de riesgo en el que se encuentra el país, ello no ha podido ser realizado por las autoridades nacionales. Por esta razón, en sexto lugar, la presente investigación busca contribuir en la generación de información necesaria para la formulación de la próxima política de prevención y erradicación del trabajo infantil en Perú, lo cual es uno de los objetivos del CPETI. En ese sentido, la pregunta de investigación a partir de la cual se desarrollará la presente investigación será: ¿Qué factores intervinieron en el desarrollo de la ENPETI (2012 - 2021)?



Capítulo 1: Revisión de literatura

1.1 Definición del Trabajo infantil

1.1.1 Definición del Trabajo Infantil en la normativa internacional

La definición de Trabajo Infantil comúnmente aceptada y utilizada por la mayoría de Estados como el Perú en su normativa es la que brinda la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual define esta actividad como todo trabajo que priva a las niñas y niños de su niñez, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico (OIT e Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de Trabajo Infantil, 2016). Sin embargo, surgen dos interrogantes sobre aspectos claves de dicha definición: ¿Cuál es el límite de edad por debajo del cual queda prohibido y sancionado por ley el empleo de mano de obra infantil? y ¿Cuáles son los trabajos considerados peligrosos para la niñez?. La OIT ha brindado las respuestas a dichas preguntas de acuerdo a la realidad socioeconómica de cada país, quienes se guiarán de los lineamientos establecidos en dos de los convenios internacionales más importantes sobre trabajo infantil, el Convenio de la OIT 138 que compromete a los países miembros a seguir una política de elevación progresiva de la edad mínima de admisión al trabajo hasta llegar a su abolición, y el Convenio de la OIT 182 que obliga a los Estados parte a adoptar medidas inmediatas y eficaces para la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil.

El Convenio OIT 138 reconoce que no todos los trabajos realizados por niñas y niños menores de 18 años es trabajo infantil que debe eliminarse, y que ciertos tipos de trabajo apropiados para la edad de una niña y niño y llevados a cabo con la protección adecuada pueden ser beneficiosos para su desarrollo. Por ello, clasifica a los trabajos en dos grupos: (i) trabajos peligrosos, como aquellos que por su naturaleza y condiciones en las que se desarrolla es probable que dañe la salud, seguridad o moralidad de las niñas, niños y adolescentes menores de 18 años, teniendo cada país que realizar su propio listado de trabajos peligrosos de acuerdo a su contexto particular; (ii) y los trabajos ligeros, que no interfieren con la escolarización de las niñas y niños, o con su capacidad de beneficiarse de la misma, y que no son dañinos, pudiendo contribuir a su desarrollo y al bienestar de su hogar,

complementando su educación. A partir de ello, el Convenio de la OIT núm. 138 establece tres categorías de edades mínimas para el trabajo de niñas, niños y adolescentes: (i) una edad mínima general de admisión al empleo; (ii) una edad mínima más elevada para la admisión a un trabajo peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad; y, (iii) una edad inferior a la mínima general para la admisión a trabajos ligeros. Sin embargo, es importante mencionar que el mismo convenio posee una cláusula de flexibilidad para países en desarrollo, para los cuales ha declarado una edad mínima general de 14 años, y una edad de 12 años para admisión a trabajos ligeros.

Tabla 1: Edad mínima de admisión al empleo según el Convenio OIT núm. 138

	Regla general	Excepciones para los países en desarrollo
Edad mínima (art. 2)	15 años	14 años
Trabajo peligroso (art. 3)	18 años (o, 16 años bajo condiciones estrictas)	No hay excepción
Trabajo ligero (art. 7)	13 - 14 años	12 - 13 años

Fuente: ENPETI 2012 - 2021

En el caso del Convenio de la OIT núm. 182, este establece otra categoría de trabajo infantil a la cual denomina peores formas de trabajo infantil. Las peores formas de trabajo infantil abarca todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, el trabajo forzoso u obligatorio, la prostitución y pornografía, y la utilización o reclutamiento de niñas, niños y adolescentes para la realización de actividades ilícitas. A pesar de ello, la especificidad de los tipos de trabajo a los que se refiere, deberán ser determinados por la legislación nacional o por la autoridad competente de los países parte, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas y tomando en consideración las normas internacionales. Como resultado se tendrán listados particulares de las peores formas de trabajo infantil, elaborados por cada país parte, de acuerdo a los lineamientos planteados, pero tomando en cuenta principalmente sus condiciones nacionales específicas.

Además de la tres categorías de trabajo infantil mencionadas, la OIT hace hincapié en las diferencias que existen entre los quehaceres domésticos y el trabajo doméstico. En el caso de los quehaceres domésticos, este se realiza para el hogar del mismo niño, niña o adolescente, e incluye actividades como el cuidado de miembros de la familia, limpieza y reparaciones domésticas menores, la preparación y servicio de comida, lavado y planchado de ropa y el transporte o acompañamiento a familiares. No son una forma económica de producción y no se someten a consideración del sistema de cuentas nacionales de la ONU (conjunto de normas acordadas internacionalmente para medir la actividad económica). Tampoco son consideradas en las estimaciones mundiales del trabajo infantil de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Por el contrario, el trabajo doméstico sí son las actividades antes mencionadas, pero realizadas por niñas, niños y adolescentes en hogares diferentes al suyo y en donde sí reciben un pago. El Convenio 138 no prohíbe a las niñas y niños realizar tareas domésticas siempre y cuando éstas no interfieran con su educación y no sean peligrosas – indicando asimismo que las horas de trabajo no sean excesivas. Las tareas domésticas son realizadas mayormente por niñas, y debería prestarse particular atención para velar por que dichas tareas no socaven su desarrollo.

En ese sentido, es importante enfatizar en que el trabajo infantil tiene consecuencias diferenciadas por género, afectando de distintas maneras a las niñas y niños. Al respecto, la OIT ha producido estudios que hacen notable esta diferencia. Si bien las estadísticas recientes han evidenciado que hay más niños que niñas en situación de trabajo infantil, 58% de niños (88 millones) en comparación del 42% de niñas (64 millones), algunos estudios señalan que, si se excluye la categoría de trabajo peligroso, las niñas son mayoría entre quienes realizan peores formas de trabajo infantil. Es decir, ellas enfrentan un mayor riesgo de ser víctimas de explotación sexual comercial, trabajo forzado o trabajo en condiciones de servidumbre. Debido al carácter ilícito de estas actividades, estas son más difíciles de identificar y cuantificar (OIT, 2009). La oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) señala que en el mundo las niñas representan el 20% del total de víctimas de trata de personas. Este porcentaje es significativamente superior al de los niños, que representan el 8%. Tanto en el caso de niñas como en el de las mujeres en general, la explotación sexual es el fin más frecuente de la trata, aunque

también se identifican otros como la servidumbre doméstica o el trabajo forzado en varios sectores (UNODC, 2016).

Otro de los factores que podría explicar la invisibilidad de las niñas en las cifras sobre trabajo infantil es que la normativa internacional y nacional no reconoce las tareas domésticas como trabajo infantil, aunque impliquen una cantidad excesiva de horas, ya que no se contabilizan como una actividad económica. Por ello, en algunos casos, ni siquiera personas cercanas o de la propia comunidad reconocen que las niñas están en situación de trabajo infantil. Esto es así porque con frecuencia ellas realizan, sobre todo, labores agrícolas de pequeña escala, trabajo doméstico para terceros, trabajo en comercios familiares ubicados en domicilios particulares o tareas domésticas intensivas en el propio hogar (OIT, 2009). No obstante, sus efectos negativos en las niñas y adolescentes pueden ser similares: limitaciones para el acceso a la educación, riesgos para la salud o limitaciones para el desarrollo (OIT, 2017).

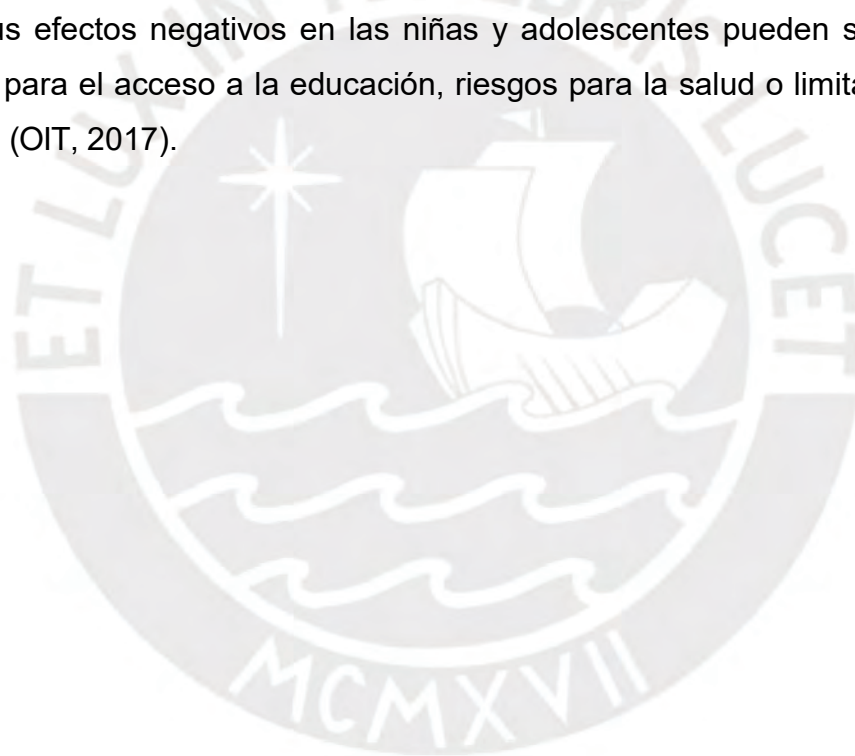


Tabla 2: Categorías de trabajo infantil

Categoría	Descripción
1. Trabajos peligrosos	Aquellos que su por su naturaleza y condiciones en las que se desarrolla es probable que dañe la salud, seguridad o moralidad de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, teniendo cada país que realizar su propio listado de trabajos peligrosos de acuerdo a su contexto particular
2. Trabajos ligeros	No interfieren con la escolarización de los niños, o con su capacidad de beneficiarse de la misma, y que no son dañinos, pudiendo contribuir a su desarrollo y al bienestar de su hogar, complementando su educación.
3. Peores formas de trabajo infantil	Abarca todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, el trabajo forzoso u obligatorio, la prostitución y pornografía, y la utilización o reclutamiento de niños, niñas y adolescentes para la realización de actividades ilícitas. Cada país definirá un listado particular de acuerdo a su contexto.
4. Trabajo doméstico	Incluye actividades como el cuidado de miembros de la familia, limpieza y reparaciones domésticas menores, la preparación y servicio de comida, lavado y planchado de ropa y el transporte o acompañamiento a familiares. Son realizadas en hogares diferentes al suyo y en donde sí reciben un pago económico a cambio.
5. Quehaceres domésticos	Son las mismas actividades realizadas en el trabajo doméstico, pero en su propio hogar y sin una remuneración económica de por medio.

Fuente: Elaboración propia.

1.1.2 Dos corrientes sobre trabajo infantil: proteccionismo y liberalismo

A pesar de las precisiones y excepciones en la definición y normativa en torno al trabajo infantil, esta problemática no ha estado exenta de controversias. Desde su posicionamiento en la esfera mundial como una problemática de urgente atención, el trabajo infantil ha sido visto desde dos perspectivas. De un lado, surge la llamada postura proteccionista, la cual lucha por erradicar del todo este problema, contando con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), UNICEF y demás organismos internacionales y de la sociedad civil vinculados a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como sus principales representantes. Del otro lado, surge la postura liberal, que brinda determinados argumentos por los cuales la eliminación del trabajo infantil puede llegar a ocasionar el resultado contrario, perjudicando a las mismas niñas, niños y adolescentes que lo practican (Díaz & Rodríguez, 1998).

Los argumentos de ambas posturas han ido evolucionando a lo largo del tiempo y cambian de acuerdo al contexto de cada país. Sin embargo, los principales argumentos de la postura liberal se basan en resaltar la complejidad social detrás de la práctica del trabajo infantil. En ese sentido, se pueden mencionar en primer lugar, cinco argumentos generales que más se han utilizado por los defensores de dicha postura (Tabla 3). La postura proteccionista, ha tomado mayor fuerza e impacto, pues no sólo es promovida por los principales organismos e instituciones adscritas o vinculadas a la ONU; sino que, como hemos visto y veremos más adelante, mediante la promoción de pactos y convenios internacionales, dicha postura se ha logrado expandir a la normativa nacional de los diversos países firmantes. Sus principales argumentos, buscan desmitificar los argumentos de la postura liberal, calificándolos así como mitos (Tabla 3).

Tabla 3: Principales argumentos de la postura liberal y la postura proteccionista respecto al trabajo infantil

Postura Liberal	Postura Proteccionista
1. El trabajo infantil de los países tercermundistas no será eliminado hasta que el país no se desarrolle, pues las familias se ven forzadas a recurrir a este como un ingreso económico necesario para sobrevivir.	1. El trabajo infantil existe principalmente porque hay gente deseosa de utilizar niños por beneficio personal. Países desarrollados como Reino Unido tuvo la cuarta parte de los niños de 11 años trabajando en la década de los 90.
2. La alternativa, luego de dejar el trabajo infantil, no es siempre la escolarización, sino que en muchos casos se llega sin remedio a trabajos o situaciones peores.	2. Los costos asociados a la educación o los bajos ingresos, hacen que las familias o las niñas, niños y adolescentes (NNA) de mayor edad tomen la decisión de trabajar obligatoriamente. Si pudieran tener acceso a otras oportunidades y mejores condiciones, el trabajo obligatorio dejaría de ser una opción.
3. El trabajo infantil es una actividad parte de la cultura de determinadas sociedades y países.	3. Puede ser así. Sin embargo, se observa también que hay mucho trabajo infantil que en dicho marco se realiza fuera del entorno familiar y comunidades, realizando actividades que no tienen que ver con la formación, ni con el aprendizaje cultural.
4. El trabajo infantil tiene un aspecto formativo, mediante el cual los NNA adquieren habilidades y conocimientos para el futuro.	4. Las nuevas TICs y economía digital demandan cada vez habilidades más especializadas. En ese sentido, el trabajo infantil se convierte en un círculo vicioso, porque el niño que hoy es explotado, mañana será un adulto sin conocimientos suficientes y mal pagado.
5. Es posible combinar la escuela con trabajar para ganar algo de dinero.	5. Siempre el trabajo va a competir con la escuela. Si un NNA trabaja no va a poder competir al mismo nivel que los NNA que se dedican exclusivamente al estudio, siendo a pesar de ello, calificados ambos bajo los mismos estándares.

Fuente: Elaboración propia

A pesar de dicha controversia, a lo largo de las décadas, entre los autores y grupos implicados en esta discusión, se han ido proponiendo soluciones y acuerdos que se han ido llevando a la práctica. Ciertamente, estas han partido, sobre todo, de una definición del problema más próxima a la postura proteccionista, pero han incorporado alguna de las cautelas de los liberales. Claro ejemplo de ello se evidencia en los convenios y pactos internacionales mencionados previamente, en donde se reconocen cinco categorías de trabajo infantil, así como una edad mínima para la práctica de dichas categorías según el riesgo que estas impliquen y según el país en donde se practiquen. En ese sentido, se puede decir que, la existencia de

estas dos corrientes, ha logrado al fin y al cabo contribuir al desarrollo de medidas frente el trabajo infantil. Es decir, la sensibilización de la opinión pública que llevan a cabo los proteccionistas es el motor que en diversas ocasiones hace tomar medidas a los liberales, medidas mucho más eficaces que si hubiesen partido desde solo uno de los dos lados (Díaz & Rodríguez, 1998). Sin embargo, más adelante veremos que dicha discusión no siempre es favorable.

1.1.3 Definición del Trabajo Infantil para la presente investigación

Como ya se ha evidenciado, el trabajo infantil es un tema cuya definición genera posiciones divididas entre quienes lo investigan, las cuales se vinculan principalmente a su conceptualización, al rango de edad mínimo consentido, al tiempo mínimo considerado aceptable de horas al día dedicadas al trabajo, a la inclusión o no de los quehaceres domésticos dentro de la definición, entre otros aspectos (Liebel, 2003). Por ello, con el fin de realizar un análisis objetivo de identificación de los principales factores que intervinieron en el desarrollo de la ENPETI (2012 - 2021), para la presente investigación se utilizará una definición acotada.

En ese sentido, las coincidencias entre investigadores permiten definir al trabajo infantil como la participación de niñas, niños y adolescentes en actividades que contribuyan con la economía familiar sin tomar en consideración el estado ocupacional, es decir, indiferentemente de si es o no trabajo asalariado, independiente o dependiente, trabajo familiar no remunerado, etc. (OIT, 2007; Silva, 2010; Silva, 2013). Del mismo modo, un concepto directamente vinculado al trabajo infantil es el de infancia, el cual puede ser entendido como un periodo medido por un intervalo de edad que es socialmente consensuado (Alzate, 2003), y en el Perú dicho intervalo abarca desde que la persona nace hasta los doce años (Sandoval, 2011). No obstante, debido a que la ENPETI (2012 - 2021) ha abarcado el trabajo infantil considerando a NNA desde los 0 a 17 años, para la presente investigación el término del trabajo infantil involucrará a la población de dicho rango de edad.

1.2 Estudios sobre el trabajo infantil

Fatou (2009), afirma que diferentes organismos internacionales e investigadores a nivel mundial consideran que el trabajo infantil es un problema social que debe ser abordado por las ciencias sociales, específicamente las relacionadas con aquellas que estudian la interacción social tales como la antropología, psicología, economía, sociología, el derecho, entre otras; todas contribuyendo desde sus propias aristas. Sobre ello se pueden nombrar diversos ejemplos. Montgomery (2013) desde la antropología social y cultural estudia a las y los infantes respecto al trabajo infantil, resaltando los factores diversos que confluyen en ellos, tales como el género, la edad y el origen étnico. En el caso de Fatou (2005), desde su investigación hace uso de la psicología para analizar los impactos que tiene el trabajo infantil en el desarrollo psicológico de las niñas y niños y las implicaciones de los relacionamientos y cogniciones en los menores trabajadores. Asimismo, ha estudiado patologías y consecuencias concretas derivadas del trabajo infantil, como la violencia, el abuso y el maltrato.

Sin embargo, además de las diversas aristas desde las cuales se aborda el trabajo infantil, los trabajos desde las ciencias sociales también se muestran posturas heterogéneas respecto al trabajo infantil, yendo algunos casos por la corriente proteccionista y otros por la corriente liberal. Por ejemplo, en el caso de Piñuel (2011), desde la pedagogía propone como meta una educación universal que produzca la erradicación del trabajo infantil, evidenciando un postura proteccionista. Del mismo modo, Trilla y Cano (2013) analizan que el trabajo infantil se convierte en un medio deformador y dañino por excelencia. Estos dos ejemplos evidencian la postura que mayormente se ha adoptado en los estudios del trabajo infantil desde la pedagogía, la cual ha asumido un rol clave y crítico para evidenciar la importancia de que las y los infantes y adolescentes asistan a la escuela.

Desde la sociología, se han producido estudios con posturas variadas respecto al trabajo infantil. Desde esta ciencia, se brinda a los infantes un rol activo como sujetos sociales, políticos y económicos desde dos posiciones, por una parte, la erradicación del trabajo infantil y por otra defiende el derecho al trabajo, considerando que este rescata las potencialidades de las niñas y niños trabajadores. En el caso de la economía, esta aborda el trabajo infantil vinculándolo con la pobreza, a la cual posicionada como factor determinante para que éste exista. En el

caso del derecho, este analiza el trabajo infantil posicionando a los infantes como sujetos de derechos, estableciendo así normas para la regulación y supervisión de la problemática. De esta manera, los ejemplos antes mencionados nos ayudan a concluir que, las ciencias sociales acogen diferentes posturas respecto al trabajo infantil, alternando entre la corriente proteccionista y la liberal.

1.2.1 Estudios sobre trabajo infantil en América Latina

En América Latina, el trabajo infantil ha sido estudiado principalmente en el sector agricultura, uno de los principales sectores económicos de la región, no necesariamente por sus réditos económicos, sino por sus antecedentes culturales. Diversas investigaciones han identificado que es en este sector donde se concentran los movimientos de niñas, niños y adolescentes trabajadores (NNATS), los cuales representan en el mundo el 59% de infantes en situación de trabajo infantil, concentrando un número aproximado de 98 millones de niñas y niños en el informe OIT (2013). Según Díaz y Benítez (2017), en países como Perú, Colombia, Guatemala y México la producción agropecuaria se desarrolla en pequeños predios familiares que utilizan mano de obra familiar no remunerada. Ha sido comprobado que esta actividad produce alto ausentismo estudiantil de niñas, niños y adolescentes, los cuales pueden verse expuestos a pesticidas, a un gran esfuerzo físico y a extensas jornadas.

Del mismo modo, en América Latina también se ha identificado que la actividad pesquera tradicional preferentemente familiar, la cual en el estudio de Díaz y Benítez (2017) es agrupada dentro de agricultura, utiliza niñas, niños y adolescentes (NNA) en la preparación de redes, implicando en muchos casos el internamiento en el mar para aprender el oficio de la pesca. Ello no sólo genera ausentismo y deserción escolar, sino que impide que las NNA tengan buen rendimiento escolar. Asimismo, los sectores de servicios e industrias también son considerados como unos de los más riesgosos, concentrando un total de 54 millones y 12 millones de NNA en situación de trabajo infantil respectivamente. El sector de servicios incluye el trabajo doméstico, servicios en hoteles, restaurantes, talleres de reparación de automóviles y en el transporte. En el caso de la industria, esta se relaciona principalmente a la minería, construcción y manufactura, principalmente en contextos informales.

En el sector minero hay una importante presencia de trabajo infantil, principalmente en la artesanal e informal. La minería artesanal es una actividad de la que dependen millones de personas en Latinoamérica, siendo gran parte de ellas menores de edad. Según estimaciones de la OIT, en Sudamérica existen alrededor de 500 mil NNA trabajadores en la minería artesanal y más de 135 mil estarían en riesgo de ingresar a esta peligrosa actividad (OIT, 2002). Según el mismo estudio, la OIT estima que los países con mayores índices de trabajo infantil en este sector económico son Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador.

Es importante recalcar la importancia del factor género en los diferentes análisis y conclusiones de investigaciones sobre trabajo infantil en la región de América Latina. En el informe del 2008 realizado por Save The Children sobre esclavitud infantil doméstica en el mundo, se confirma que la mayoría de la mano de obra infantil utilizada para el servicio doméstico es femenina, hecho que es más común en Latinoamérica, según la OIT. En ese mismo informe, donde se analiza los casos de Brasil, Colombia, Paraguay y Perú se verifica que el porcentaje de niñas empleadas en el servicio doméstico sobre el total ronda el 83,5% para estos países. En ese sentido, en América Latina los sectores económicos con mayor presencia de trabajo infantil son agricultura, industria y servicios (incluido servicio doméstico), en ese orden de distribución (OIT, 2012).

Respecto al marco normativo sobre trabajo infantil en América Latina, Díaz y Benítez (2017) encuentran que en la región existe por país una cobertura normativa y legislativa sobre el tema siendo la mayoría de estos países firmantes de los compromisos internacionales. De esta manera, los autores señalan a Argentina, Colombia, Chile, Guatemala, México y Perú como los países donde más persiste un permanente y renovado interés político, académico y público sobre el trabajo infantil, contando con la normativa más amplia sobre el tema.

Por último, las corrientes de opinión sobre trabajo infantil en América Latina, la región también presenta una división dual entre la corriente proteccionista y la liberal. Sin embargo, es posible afirmar que en comparación a los demás países de la región, Perú es el país que cuenta con los grupos más representativos de la corriente liberal, siendo posteriormente acompañado por el país de Bolivia. Organismos como el Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños trabajadores (Ifejant) del Perú, tienen como premisa que las NNA deben tener el derecho a decidir, si quieren trabajar o no. Igualmente lo hace el

movimiento de Niños y Adolescentes Trabajadores del sur (NATs) de Bolivia; organización de trabajadoras y trabajadores infantiles apoyada por personas adultas, pero liderada por NNA que apoyan el derecho al trabajo de la población infantil y reclaman el derecho y la capacidad de tomar decisiones en torno a sus propias vidas (Ifejant, 1995).

Para Cussianovich (2004), uno de los líderes más representativos de la corriente liberal y de nacionalidad peruana, los NATs reclaman el reconocimiento de su rol económico en la sociedad y también una mayor participación política. Según Díaz y Benítez (2017), caso opuesto sucede con la corriente proteccionista, la cual considera al trabajo infantil como una actividad nociva que vulnera los derechos fundamentales de NNA. En América Latina se evidencia una lista por países muy similar de representantes de la corriente proteccionista, tales como las organizaciones de Naciones Unidas, donde claramente resalta la OIT como principal promotor de acciones para la prevención y erradicación del trabajo infantil, ejerciendo importante incidencia en los estados de la región.

1.2.2 Estudios sobre trabajo infantil en Perú

En Perú los estudios sobre trabajo infantil han sido tocados principalmente desde el derecho, la sociología e incluso la antropología. Si bien la ciencia política no ha sido ajena a esta problemática, la cantidad de estudios sobre trabajo infantil ha sido mucho menor desde este ámbito. Uno de los estudios a resaltar es el de Alza (2014), quien analiza el establecimiento de la agenda a partir de la intervención de emprendedores de políticas, eligiendo trabajo infantil en Perú en el periodo 1997 - 2005 como caso de estudio. Sin embargo, la tendencia de los estudios sobre trabajo infantil en Perú muestran un análisis general más enfocado en las formas peligrosas de trabajo infantil (Verdera 1995; Alarcón 1994); otras investigaciones abordan tipos específicos de trabajo como el servicio doméstico (Espinoza 2001, Anderson 2007a, 2007b) o el comercio de niñas y niños para su explotación sexual y doméstica (GTZ & Flora Tristán, 2005). Estudios recientes sobre trabajo doméstico infantil en Perú indican que este está altamente institucionalizado en el país y tiene graves consecuencias en el desarrollo integral de las niñas y niños que lo practican (Anderson 2007a, 2007b).

Ames y Rojas (2010) califican a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como especialmente activa en la promoción de la erradicación de todas las formas de trabajo infantil, viéndose ello reflejado en los planes y programas elaborados en colaboración con los gobiernos nacionales, incluido el Perú. Esa incidencia también se ha realizado mediante la producción de estudios sobre el tema. Uno de los más relevantes en Perú fue el estudio sobre las percepciones del público en general sobre el trabajo infantil en el Perú (Sulmont 2007), el cual evidencia que la sociedad peruana tiene una importante tolerancia hacia el trabajo infantil.

No obstante, están quienes se muestran críticos de las políticas de erradicación, pues no se estarían considerando las múltiples realidades del trabajo infantil. En las zonas rurales es en donde existe mayor incidencia de trabajo infantil, pues las niñas y niños tienen un papel económicamente productivo en sus familias, considerándose por una mayoría que el trabajar y contribuir es parte de su aprendizaje y desarrollo desde una edad muy temprana (Alarcón 2001, Montero et al. 2001). Asimismo, estudios afirman que el trabajo infantil tiene un valor social en los Andes (Dominic 2004, Kudó 2004). Sin embargo, estudios realizados en Perú afirman que, las demandas de trabajo suelen competir con el horario escolar, especialmente en las temporadas de cosecha y siembra (Alarcón 2001, Montero et al. 2001, Ortiz 1990). Además, las niñas y niños que trabajan tienen más probabilidades de abandonar la escuela (Díaz 2008).

Como se ha mencionado previamente y se desarrollará con mayor profundidad en la siguiente sección de la presente tesis, Perú es uno de los países en la región de América Latina que más ha ahondado en enriquecer su normativa sobre el trabajo infantil. En ese sentido, si bien el Estado peruano ha asumido una postura que busca la erradicación del trabajo infantil, también toma en cuenta que para lograr ello se requiere pasar por un proceso que implicará primero proteger a aquellas niñas, niños y adolescentes trabajadores. La Defensoría del Pueblo de Perú señala que la Constitución Política de 1993 reconoce en su artículo 23 el deber del Estado de proteger a las personas menores de edad que trabajan. Asimismo, el Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337) establece una regulación especial para el adolescente que trabaja: edad mínima de 14 años, con excepción de trabajos ligeros que exige 12 años. No obstante, el Estado peruano ha asumido el compromiso de ir subiendo la edad mínima de trabajo infantil hasta su erradicación.

1.2.3 Estudios sobre la Estrategia de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - ENPETI (2012 - 2021)

Respecto al estudio específico de la ENPETI (2012 - 2021), la cantidad de investigaciones al respecto aún no son muchas, la mayoría de ellas analizando etapas específicas de la estrategia, pues fueron realizadas antes de la culminación de la vigencia de la estrategia. Entre las más importantes resaltan la realizada por Martínez (2020), quien analiza el proceso de agendación de la política pública para prevenir y erradicar el trabajo infantil, considerando a la ENPETI (2012 - 2021) como un paso necesario que serviría para además de la agendación, generar evidencia útil y necesaria para formular posteriormente la política especializada en el tema. Sin embargo, autores como Losada (2014) analiza el proceso de agendación de la estrategia misma, calificándolo como institucional y elitista, movido por intereses que surgieron desde actores de las más altas esferas de gobierno. Debido a ello, Pastor (2014), afirma que existió un elemento significativamente instrumental que benefició de modo positivo la agendación y elaboración de la estrategia.

A pesar que desde el Estado peruano se trató de evitar que el proceso de agendación de la estrategia sea calificado como poco plural, el resultado no fue el esperado. Losada (2014) afirma que la ENPETI (2012 - 2021) tuvo finalmente un débil enfoque de “agenda sistémica” e incipiente “enfoque pluralista”. Una de las razones de ello, la brinda Martínez (2020), quien afirma que el Comité para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - CPETI, instancia desde donde se debió promover la agendación del tema, tiene un carácter deliberativo pero no vinculante; por lo que, carece de fuerza social y política para colocar en agenda políticas en torno al trabajo infantil.

Por su parte, Hurtado (2019) enfoca su análisis en el aspecto de coordinación dentro de la etapa de formulación de la ENPETI (2012 - 2021), buscando identificar los factores que afectaron el proceso de coordinación en su elaboración. De esta manera, identifica al Comité para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI) como una estructura clave para la toma de decisiones en prevención y erradicación del trabajo infantil en Perú. Sin embargo, el autor en ella identifica tres problemas de coordinación: los funcionarios que asistían no eran los requeridos para

la toma de decisiones y acciones, visión heterogénea frente al trabajo infantil e inexistencia de un sentido de integración frente al tema.

Asimismo, también existen algunas investigaciones que analizan la situación del trabajo infantil en el Perú y dentro de su análisis la ENPETI (2012 - 2021) abarca un espacio importante. Ese es el caso de Avilés (2017) en su trabajo que analiza la alianza público privada para la erradicación del trabajo infantil en Lima Metropolitana, también llega a estudiar parte del funcionamiento de la estrategia hasta el 2016. Ante ello, concuerda con Hurtado (2019) en que la relación entre los propios ministerios involucrados en la ejecución de la estrategia (MTPE, MIMP y MINEDU), era de colaboración y conflicto. En ese sentido, el propio autor afirma que sigue sin haber claridad desde el Estado sobre la propia rectoría de la infancia y, por ende, la del trabajo infantil, llevando a que las propias instancias estatales compitan entre ellas sobre cuáles responsabilidades y competencias le asistían.

De la misma manera, en su investigación, Egúsqüiza y Félix (2021) concluyen que la ENPETI (2012 - 2021) tuvo objetivos bastantes ambiciosos, pero cuyos tres pilotos implementados para comprobar el método más oportuno y eficiente para prevenir y erradicar el trabajo infantil y sus peores formas no tuvieron resultados claros en cuanto a sus posibilidades para escalar. Por ello, ambos autores asumen que aún no tenemos intervenciones efectivas, limitadas a la sensibilización por un Estado peruano con esfuerzos aún desarticulados frente al trabajo infantil. Sin embargo, a pesar de su relevancia, ambos autores indican que hasta el momento no se ha reportado públicamente los avances que la estrategia pudo alcanzar, posicionando así la relevancia de la presente investigación.

1.3 Papel de los organismos internacionales en la promoción y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Desde inicios de la década de los 90, se comenzó a hacer cada vez más explícito el rol de los organismos internacionales en la definición de las políticas públicas nacionales. Este rol se ha ejercido fundamentalmente mediante prescripciones y recomendaciones de cómo deben ser las políticas en cada país con el fin de impulsar el desarrollo local y global (Diarra & Plane, 2014; Noy, 2015; Pereira, 2010). Latinoamérica, así como el conjunto de países denominados subdesarrollados y en vías de desarrollo, han sido desde entonces interpelados por

los criterios y valoraciones desplegados por estos organismos a través de documentos como hojas de rutas y la firma de convenios (Akkari, & Lauwerier, 2015; Pereira, 2010; Randeria, 2003; Tuozzo, 2004). Por ello, la acatación e implementación de este tipo de medidas se ha constituido en símbolo de ir por el camino hacia una buena gobernanza y demostración de búsqueda de desarrollo, constituyéndose este en uno de los criterios de clasificación entre países en el marco internacional (Diarra, & Plane, 2014).

1.3.1 La normativa internacional sobre trabajo infantil

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha contribuido a la promoción y protección de los derechos de la infancia, promoviendo desde hace ya varias décadas un mercado laboral que evite vulnerar dichos derechos. En ese sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976) y la convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989), fueron algunas de las normativas internacionales que promovieron el establecimiento de una edad mínima, horario y condiciones de trabajo adecuadas, buscando que se establezcan también penalidades y sanciones dentro de la aplicación efectiva de dichos lineamientos. Sin embargo, los convenios de la OIT 138 y 182 han sido los convenios internacionales con una de las influencias más directas en la normativa nacional de cada Estado parte firmante. A continuación una tabla con el marco normativo internacional que abarca el trabajo infantil.

Tabla 4: Marco Normativo del trabajo infantil a nivel internacional

N	Entrada en vigor	Normativa
1	1973	Convenio de la OIT núm. 138, (edad mínima) y Recomendación 146. Compromete a los países miembro a seguir una política nacional de abolición efectiva del trabajo de los niños y la elevación progresiva de la edad mínima de admisión al trabajo.
2	1976	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En cuanto al TI señala que, los países deben proteger a los niños contra la explotación económica y social, sancionando con la ley lo opuesto. Los Estados deben establecer límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.
3	1989	Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Los Estados Partes están obligados a armonizar sus leyes, políticas y prácticas con las normas de la Convención. Los gobiernos están también obligados a presentar informes periódicos ante un comité de expertos independientes sobre los progresos alcanzados en el cumplimiento de todos los derechos. Este comité alienta a los Estados a que tomen medidas especiales y establezcan instituciones especiales para la promoción y protección de los derechos de la infancia. (edad mínima, horario y condiciones de trabajo, penalidades u otras sanciones para asegurar la aplicación efectiva). Es el tratado más ratificado de la historia con 195 Estados obligados a rendir cuentas al Comité.
4	1999	Convenio de la OIT núm. 182, (peores formas de TI) y Recomendación 190. Obliga a los Estados Parte a adoptar medidas inmediatas y eficaces para la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia (artículo 1). Todo miembro deberá elaborar y poner en práctica programas de acción.
5	2002	Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Amplía las medidas que deben adoptar los Estados parte, para garantizar la protección de los menores frente a dichos peligros y especifica las acciones legales a tomar ante dichos crímenes.
6	2003	Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, 2000. Promueve la cooperación entre los Estados parte para dichos fines.

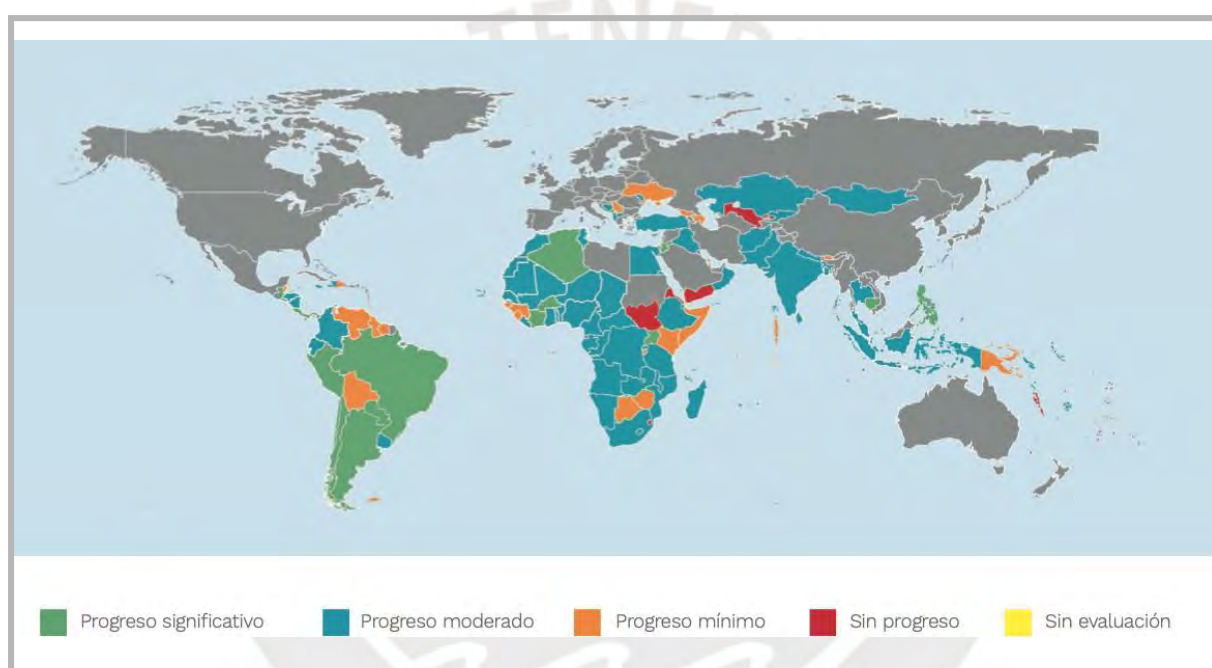
Fuente: Elaboración propia

1.3.2 Influencia en América Latina

América Latina y el Caribe es una de las regiones en desarrollo que ha logrado los mejores resultados sostenidos en reducción del trabajo infantil a nivel mundial. El ritmo de los progresos y los indicadores alcanzados en los últimos años

muestran que es la región en mejor posición para convertirse en la primera región en desarrollo libre de trabajo infantil (OIT & Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de Trabajo Infantil, 2016). El informe Findings on the Worst Forms of Child Labor 2015, publicado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, que categoriza a los países por el grado de avance en erradicación de las peores formas de trabajo infantil, incluyó ocho países de la región entre los 16 que, en el mundo, habían alcanzado un avance “significativo” en la materia.

Gráfico 1: Avances en la erradicación de las peores formas de trabajo infantil de acuerdo al informe Findings on the Worst Forms of Child Labor 2015



Fuente: United States Department of Labor (2015)

Entre los años 2008 y 2016, el número de niñas, niños y adolescentes (NNA) en trabajo infantil se redujo en 63 millones a escala global. No obstante, esa reducción no ha logrado mantenerse a un ritmo sostenido y las consecuencias sociales y económicas de situaciones de crisis podrían desacelerar aún más el proceso. La reducción entre 2014 y 2016 fue de 16 millones, tan solo un tercio de lo logrado en el cuatrienio anterior (OIT, 2017). Ello evidencia que, en América Latina y el Caribe, la reducción del trabajo infantil también se ha desacelerado aunque de forma más leve.

¿Qué antecede a dichos resultados en la región? Desde fines de la década de los 80, se comenzó a hacer cada vez más explícito el rol de los organismos

internacionales en la definición de las políticas públicas nacionales (Diarra, & Plane, 2014). Prueba de ello, son el comienzo de la firma y ratificación de los diversos convenios internacionales sobre el trabajo infantil, los cuales en la región de América Latina y el Caribe produjeron a partir de la década de los 90 un posicionamiento de la problemática en un alto nivel de visibilidad. Prueba de ello, es el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), creado por la OIT en 1992. Con dicho programa, los países de la región han contado durante 20 años con la asistencia técnica y financiera del Proyecto regional de fortalecimiento de políticas y de las cooperaciones de Alemania, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Irlanda, Italia, Noruega y Países Bajos, así como del Banco Interamericano de Desarrollo y, más recientemente, de Brasil (OIT, 2016). Por ello, es posible decir que, en el ámbito de la definición del trabajo infantil, en América Latina el derecho internacional ha jugado un papel preponderante, antecediendo e impulsando en muchos casos a la normativa de carácter nacional (García Méndez & Araldsen, 1997).

Se destacan en primer lugar las experiencias de trabajo conjunto desarrolladas por los países de la región en el marco de los sistemas de integración subregionales: Mercado Común del Sur (Mercosur), Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y Comunidad del Caribe (CARICOM), así como la amplia trayectoria de Cooperación Sur-Sur (OIT, 2016). Todos ellos promoviendo un plan regional en el que se dan lineamientos y objetivos fundamentales para desarrollar una política regional para la prevención y erradicación del trabajo infantil en sus zonas de influencia.

En segundo lugar, los organismos internacionales también han contribuido a fomentar la acción articulada de la región en su conjunto para la prevención y erradicación del trabajo infantil. En el año 2013 se creó la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil, una plataforma de acción intergubernamental que surgió en la III Conferencia Mundial sobre el Trabajo Infantil celebrada en Brasilia en octubre del mismo año, con un grupo de países de la región. La secretaría técnica fue asignada a la OIT por decisión de los 30 países que la conforman, iniciando así la organización de una serie de eventos y acciones coordinados de manera intergubernamental.

En tercer lugar, desde el ámbito nacional, los países de la región han ratificado masivamente los convenios fundamentales de la OIT, como los antes

mencionados (núm. 138 y núm. 182), y han adoptado hojas de ruta con objetivos específicos. ¿Cómo ha influido ello en las normativas nacionales? Su gran influencia ha radicado, entre otras acciones, en la creación de comités nacionales especializados, el diseño e implementación de planes y estrategias nacionales específicos y la inclusión de diversos actores sociales (empleadores, sindicatos y organizaciones indígenas) en la generación de acciones para la prevención y erradicación del trabajo infantil.

De esta manera, se encaminó la formulación de necesarias políticas públicas en materia de trabajo infantil. Hoy, como se evidencia y especifica en la tabla del anexo A de elaboración propia, la gran mayoría de Estados de la región, disponen de planes y/o estrategias de actuación para la erradicación del trabajo infantil.

En el caso de Cuba y Venezuela, no se evidencia que cuenten con un plan, estrategia o programación para la prevención y erradicación del trabajo infantil. Como se evidencia en el anexo A, si bien la mayoría de países cuentan con alguna acción para la prevención y erradicación del trabajo infantil, ello no ha implicado necesariamente la ejecución o cumplimiento adecuado de las mismas. La influencia de la normativa internacional a través de la firma de convenios, hizo que el establecimiento de este tipo de acciones se diera con más fuerza desde la década de los 90; a pesar de ello, en esa época se evidenció una falta de eficacia en la legislación y acciones tomadas (García Méndez & Araldsen, 1996). La situación cambió a partir de los 2000, cuando los países de América Latina y el Caribe, con apoyo de la cooperación internacional, informaron tener avances importante en cuanto al trabajo infantil, llegando a posicionarse como la región en mejor posición para convertirse en la primera región en desarrollo libre de trabajo infantil (OIT, 2016) y alcanzar los resultados mencionados previamente.

1.3.3 Normativa sobre trabajo infantil en Perú

Como ya hemos visto, si bien la definición de trabajo infantil brindada por la OIT es la generalmente aceptada por la mayoría de países, esta no está exenta de las modificaciones correspondientes de acuerdo al contexto del país que la utiliza. Ese es el caso de Perú, que debido a su condición de “país en desarrollo”, definió al trabajo infantil en su normativa como aquel concepto utilizado cuando se habla, en primer lugar, de niños, niñas y adolescentes menores de 14 años que están

realizando actividades económicas. En segundo lugar, se utiliza para referirse a los adolescentes de entre 14 y 18 años que están realizando trabajo peligroso, siendo utilizados por terceros que se benefician económicamente de esa labor (ENPETI, 2012).

¿Cuáles fueron las principales acciones previas que llevaron a la formulación de la ENPETI 2012 - 2021? En el Perú, las acciones estatales para la erradicación del trabajo infantil se iniciaron a propósito de la celebración del Memorándum de Entendimiento entre el gobierno peruano, representado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), y la OIT, el 31 de Julio de 1996. En 2002 se renovó dicho Memorándum en donde el gobierno peruano, a través del MTPE, se comprometió a crear un comité directivo nacional, a fin de coordinar, evaluar y dar seguimiento a las actividades para la erradicación del trabajo infantil. En dicho marco, ese mismo año se firmó el Acuerdo Nacional, en donde se incorporó como parte de su 14va política de Estado la erradicación de las peores formas de trabajo infantil y la protección de las NNA contra el trabajo peligroso. Como resultado, en el año 2002 el Perú contó con su primer Plan Nacional por la Infancia y Adolescencia 2002 - 2010.

Ya para el año 2003, mediante Resolución Suprema No 018-2003-TR, se creó el Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - CPETI, como instancia de coordinación multisectorial. Ello contribuyó a que, en 2005 se cree el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2005 - 2010, el cual articuló y dió coherencia al discurso y acciones para dicho fin, fortaleciendo además el CPETI y creando 23 Comités Regionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Una vez culminada la vigencia del Plan Nacional por la Infancia y Adolescencia 2002 - 2010, se creó el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia - PNAIA 2012 - 2021, en cuyo marco finalmente se presentaría la ENPETI 2012 - 2021, impulsada por la CPETI.

En el anexo B de elaboración propia se detalla el marco normativo de trabajo infantil en Perú desde el año 1984 hasta el año 2021, ordenando los principales hitos normativos que el Perú como país fue desarrollando antes, durante y después de la ENPETI (2012 - 2021).

Capítulo 2: Marco teórico

2.1 Difusión de políticas públicas

El centro de interés de este enfoque en los ochenta estuvo centrado en la problemática de la constitución de las agendas gubernamentales y de las configuraciones (sistemas, redes, comunidades) de actores que influyeron en las políticas públicas (Roth, 2006), tema que vuelve a ocupar un lugar importante en la actualidad cuando se trata de la toma de las decisiones públicas en América Latina. En ese sentido, se determina que para que un tema ingrese a la agenda gubernamental, este está condicionado por sesgos negativos (poder de los grupos de interés, sesgos culturales, peso de la tradición y actitudes y valores del decisor) y sesgos positivos (medios de comunicación de masas, competencia política y los deseos de crecer de una organización) (Tamayo, 1997: 8). De esta manera, Losada (2014) plantea dos enfoques para la etapa de agendación: enfoque pluralista que evidencia una agendación dada por una demanda ciudadana y el enfoque elitista que evidencia una agendación por voluntad única de gobernantes o élites.

Los estudios sobre difusión de políticas, buscan responder a por qué diversos países adoptan una misma política, cómo lo hacen y quienes participan de ese proceso. En ese sentido, el objetivo del modelo de difusión de políticas es explicar los procesos de adopción de políticas, abordando el momento de la toma de decisión y formulación de estas y asumiendo que es un proceso que no se explica en exclusiva por variables domésticas (Osorio & Vergara, 2016). Por ello, se define, una posición mixta en cuanto a que existe interdependencia entre países en el tiempo o con un actor central, quien actúa como transmisor. Los países no actuarían de forma completamente independiente, pero tampoco de forma coordinada. El proceso de difusión responde entonces a una descoordinada interdependencia (Elkins y Simmons, 2005). Debido a ello, es importante recalcar que, la difusión suele presentar una significativa convergencia geográfica, en una misma región o países vecinos (Weyland, 2006).

Simmons, Dobbins y Garret (2008) distinguen cuatro mecanismos de difusión: coerción, emulación, competencia y aprendizaje. Sobre ellos existe relativo consenso, aunque las denominaciones y ciertos componentes pueden variar parcialmente. La emulación, competencia y aprendizaje operan en sentido horizontal entre los diversos actores y tendrían un carácter voluntario. En ese sentido, la

emulación se produce cuando “las políticas se adoptan por su valor social, en lugar de adoptarse por su propio valor, buscando entonces legitimidad y estatus” (Osorio, 2015: 34), es decir, se busca emular decisiones que confieren cierto estatus en el concierto internacional.

Por otro lado, la competencia existe “cuando los países que disputan los mismos recursos adoptan la política de sus competidores por temor a una pérdida económica” (Osorio, 2015: 34); mientras que, para el mecanismo del aprendizaje existe un proceso de conocimiento de la política en cuestión, y como consecuencia de este surge la decisión de adoptarla, pues se indentificó a dicha política como la más pertinente y funcional para la coyuntura o problemática a solucionar (Simmons, Dobbins y Garret, 2008). Finalmente, el mecanismo de coerción se refiere a la imposición de las políticas de los gobiernos nacionales por parte de organismos internacionales o de países poderosos e influyentes. Por tanto la convergencia de las políticas es promovida por los actores dominantes y se trata de un mecanismo que opera en sentido vertical.

Es importante mencionar que, en cuanto al objetivo de difusión, Weyland (2006) destaca que es relevante distinguir si se trata de un modelo o de un principio. En el caso del modelo, este se refiere a la difusión de una política o programa específico y concreto que se replica; mientras que, en el caso de un principio, este se refiere a la difusión de una directriz que lidera las decisiones hacia determinadas políticas. No obstante, la directriz difunde una nueva guía de ruta o una idea clave, pero que puede verse concretada con características institucionales y componentes diversos. El resultado de esta difusión no es un patrón de cambio tan profundo y uniforme como en el caso de la difusión de un modelo (Weyland, 2006).

En ese sentido, siguiendo la estructura del ciclo de políticas públicas, dentro del cual se enmarcará la presente investigación, es posible mencionar que el enfoque de difusión de políticas públicas tiene influencia en todas las etapas que abarca dicho ciclo; sin embargo, su influencia será más importante en las etapas de definición del problema, agendación y formulación. Por ello, esta primera parte que engloba estas tres etapas, podrá ser denominada como el proceso de adopción. La segunda parte que engloba a las etapas de implementación y evaluación será denominada como el proceso de adaptación. Para complementar y enriquecer el análisis de esta parte, se hará uso del concepto de capacidad estatal y los ejes que este implica.

2.2 Opinión pública

El rol e importancia de la opinión pública en el proceso de desarrollo y desempeño de las políticas públicas, es un tema en el cual ya se han generado estudios desde la Ciencia Política, en particular por autores reconocidos como Wilson, White, Lasswell o Simon, quienes la definen como las diversas formas de expresión que una sociedad tiene con respecto a temas de carácter público.

Laswell es uno de los autores con mayor referencia a este término desde el estudio de políticas públicas. En uno de sus primeros textos afirmó que, cuando existe un alto grado de correspondencia entre los actos del gobierno y la opinión mayoritaria durante un cierto periodo de tiempo se produciría el “gobierno por la opinión pública”; sin embargo, aunque se considere óptimo el ajuste entre política pública y opinión, este no siempre se produce (Laswell, 1941). Por todo ello, Laswell (1972) insistió en la creciente importancia que adquiriría la información suministrada por los estudios de opinión pública en la elaboración de las políticas en todas sus etapas.

A pesar de lo antes mencionado, Simon, Smithburg y Thomson (1950) afirman que generalmente los grupos de presión ejercen más influencia que el público general, pues la opinión pública suele ser más vaga y puede carecer de coherencia general. Los mismos autores analizan también las tácticas de supervivencia que adoptan las organizaciones administrativas para buscar el apoyo externo cuando sus decisiones no van acorde a la mayoría de la opinión pública. Dichas tácticas pueden consistir en campañas informativas, de sensibilización, estrategias comunicacionales y de difusión.

No obstante, Downs (1972) afirma que la atención hacia los temas seguiría un comportamiento cíclico en el que un problema puede sobresalir por un periodo breve de tiempo y luego, sin haber encontrado solución en la mayoría de los casos, desaparece paulatinamente del centro de atención pública. Un porcentaje importante de los temas que conforman las agendas públicas responden a este comportamiento, donde su presencia es discontinua.

Por todo lo antes mencionado, Jacobs y Shapiro (1994); Glynn, Herbst, O'Keefe, Shapiro y Jacobs (1999), y Weaklien (2003) afirman que es especialmente útil la bibliografía sobre las relaciones entre opinión pública y políticas públicas, en

las que se plantea el problema de representación. Ello debido a que el efecto de la opinión pública sobre las políticas públicas es sustancial (Burstein, 2003).

2.3 Gobernabilidad y gobernanza

Gobernabilidad y gobernanza son conceptos que surgen paralelos a la preocupación por los efectos de la acción de gobernar en las sociedades modernas. Aguilar (2007) afirma que ambos términos tienen como foco cognoscitivo y práctico al gobierno, a su actividad directiva, no al Estado ni a su constitución política, ni tampoco a la estructura del sistema social o económico. En ese sentido, el mismo autor afirma que la gobernanza integra el enfoque de la gobernabilidad como una de sus condiciones de dirección, teniendo ambos como enfoque cognitivo y práctico al gobierno y a su actividad directiva, más no al Estado ni a su constitución política.

Es así que, Aguilar (2007) define gobernanza como el proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad brinda las formas de organizarse para realizar los objetivos y el modo como se distribuirán los costos y beneficios, siendo ello el resultado de la deliberación conjunta entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales. Por su parte, según González (2009), diversos autores llegan al consenso de que gobernabilidad es aquel proceso por el que los diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad, influyendo y llevando a cabo políticas y toma de decisiones relativas a la vida pública, económica y social.

La gobernabilidad puede ser evaluada a partir de los siguientes criterios: el grado de legitimidad y de representatividad, la responsabilidad ante el ciudadano y la misma eficacia en su ejecución. Por ello, en la actualidad para los gobiernos no es suficiente con que un gobierno surja de las urnas y se constituya según los procedimientos formales establecidos por la democracia, además tiene que legitimarse en su acción de gobierno y por los resultados. Esto último implica que las decisiones que tomen las autoridades vayan acorde al deseo y postura de la mayoría.

En ese sentido, Aguilar (2007) afirma que el enfoque de gobernabilidad supone la capacidad que necesariamente deben tener los gobiernos para producir acciones, potencialidades legales, fiscales, informativas, políticas y gerenciales, así como resultados enfocados a resolver problemáticas públicas. Sin embargo, las

políticas públicas, especialmente en América Latina, sufren un desgaste social y político debido a la crisis del estado benefactor, que las hace ineficientes y a favor de procesos electorales (Bayce, 2005). Por ello, si bien en muchos casos las políticas terminan brindando la continuidad necesaria en la atención a determinadas problemáticas frente a las crisis sociales, políticas y económicas (Feoli, 2011), su desempeño respecto al logro de objetivos se ve ciertamente afectado.

Ante lo mencionado, la gobernabilidad nos sirve para conocer y evaluar el rendimiento del sistema político y la capacidad del mismo para dirigir la sociedad y sus conflictos. Debido a ello, García (2007) afirma que las crisis económicas, políticas y sociales, en el marco de los Estados y territorios emergentes y en relación con las políticas públicas, demandan capacidad de gobierno en temas de déficit público y según Varela (2005) también transformaciones burocráticas del Estado. Omitir ello con la ausencia de visión sistémica en las políticas públicas (Babino, 2009) en países latinoamericanos para afrontar las crisis económicas, políticas y sociales recae en la preocupación de los gobiernos, sus administraciones y su acción pluralista (Tamayo, 1997). Además, la visión sistémica implica a su vez la articulación con otras políticas públicas (Arroyave, 2010) para una intervención legítima e íntegra

Aguilar (2007) concluye que las acciones que el gobierno practica en su interacción con los actores sociales para fines de dirección y coordinación son más decisivas que las capacidades que posee. Dicho de otro modo, más determinante que la capacidad de gobernar es el proceso de gobernar con sus prácticas de interlocución y negociación con los actores sociales (factor que la gobernanza resalta). Por todo lo mencionado, se afirma que las políticas públicas, desde la perspectiva de las crisis económicas, políticas y sociales, en el marco de los Estados y territorios emergentes latinoamericanos, se traducen en nuevas formas de gobernabilidad, donde los asuntos públicos son interdependencias de continuo proceso en el que hay funcionamiento de relaciones de poder e intereses sociales. Por todo ello, Aguilar (2007) concluye que la crisis o colapso fiscal, económico o político de los Estados sociales exhibió al gobierno como factor de desgobierno, como un agente que puede ocasionar daños y costos sociales, y no sólo impulsar y sostener los beneficios del desarrollo, la seguridad y el bienestar social.

2.4 Capacidad estatal

La capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente (Bertranou, 2011). Según el mismo autor, esta aptitud implica diversos componentes, tales como: dotaciones humanas, componentes legales, su legitimidad, sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros. Estos componentes representarán las condiciones para el logro de los fines (resultados) previstos; por lo que, la capacidad no se ve reflejada en los resultados, sino en la existencia de estas condiciones para el logro de resultados. Sin embargo, es importante recalcar que la capacidad estatal es al mismo tiempo un atributo relacional, lo cual implica que las dotaciones de capacidad requeridas para el cumplimiento de ciertos fines, también dependen de la propensión a la cooperación y al cumplimiento voluntario de normas por parte de los ciudadanos. A mayor cooperación de éstos, menos dotaciones (o distintas) son requeridas (Bertranou, 2013).

Bertranou (2013) afirma que las políticas públicas son también una forma de medir la capacidad estatal. Sin embargo, debido a la similitud de los procesos que también conllevan y para los fines de la presente investigación, en lugar de una política pública se medirá la capacidad estatal mediante el análisis de un instrumento de política pública, en este caso la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - ENPETI (2012 - 2021). De esta forma, según el mismo autor, se podrá medir la capacidad estatal al menos en dos sentidos.

El primer sentido es de carácter directo e implica que las políticas públicas o en este caso los instrumentos de política pública incluyen determinados marcos de interrelación y conllevan tecnologías de gestión y dotaciones de recursos que explican la capacidad. De acuerdo al segundo sentido de carácter indirecto, las opciones de política pública o de instrumentos de política públicas seleccionados pueden mostrar la falta de capacidad del Estado para implementar otras opciones, pues determinadas formas de relación entre el Estado y la sociedad y ciertos rasgos de la organización burocrática podrían impedir que el Estado adopte opciones más efectivas. En ese sentido, la capacidad estatal es un atributo que sólo puede expresarse en relación con los fines que se entiende, que debe perseguir el Estado o sus unidades específicas.

Sin embargo, a pesar de que para la presente investigación el caso de análisis sea un instrumento de política pública, la evaluación del aparato estatal, especialmente de la unidad gubernamental encargada de su implementación y las principales unidades involucradas, será clave para identificar los principales factores que intervinieron en el desarrollo de la estrategia. Para ello, a pesar de que, como hemos mencionado antes, los componentes de la capacidad estatal pueden ser diversos, se pueden resaltar tres principales que ayudaran para el análisis y medición de la capacidad de los Estados respecto a determinados objetivos que se plantean cumplir. Estos componentes se podrán desagregar en subcomponentes, observables e indicadores (Bertranou, 2011). El primero es la autorización legal y legitimidad, el cual comprende dos aspectos: primero¹. si la unidad gubernamental tiene autorización legal para realizar las acciones que pretende llevar a cabo, autorización que es conferida por un instrumento normativo. Segundo ^{s2}. Si la unidad gubernamental tiene legitimidad político - institucional para llevar adelante estas acciones, legitimidad conferida por actores del sistema político-institucional y por actores no gubernamentales.

El segundo componente es la organización y medios de acción. Este componente comprende principalmente las dotaciones, atributos y posibilidades de una organización para la acción directa, tales como el capital humano, recursos materiales, infraestructura y equipamiento, recursos tecnológicos, la estructura y los procesos organizacionales, y los recursos y activos financieros. El tercer componente es el capital de acción interorganizacional. Este componente comprende el capital social de acción interorganizacional del que dispone la unidad gubernamental, la cual puede subdividirse en la acción interorganizacional gubernamental en la misma jurisdicción, la acción interorganizacional interjurisdiccional (por ejemplo, Nación-Provincia) y la acción interorganizacional público-privada. La coordinación puede efectivizarse a través de distintos medios.

Este marco analítico será utilizado para analizar la capacidad estatal generada en el marco de la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - ENPETI (2012 - 2021), enfocandonos principalmente en el ente líder encargado de su ejecución: el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). En ese sentido, entre los tres componentes mencionados previamente, el tercero precisa la coordinación institucional, condición esencial del funcionamiento de la gestión pública contemporánea, la cual implica el abordar los problemas

sociales desde una perspectiva multidimensional, y factor clave en la evaluación de políticas multisectoriales como la ENPETI (2012 - 2021).

2.5 Estructura para el análisis

2.5.1 Ciclo de políticas públicas

Lograr la atención y posterior solución a un problema público requiere del desarrollo de políticas públicas. Por esta razón, es importante comprender bajo una visión instrumental qué es una política pública, y cómo pueden articularse sus diversos instrumentos con el fin de atender los principios asumidos por el gobierno. Las políticas públicas podrían definirse como un conjunto articulado, complejo y coherente de disposiciones, procesos y herramientas adoptados por el gobierno, con el objetivo de resolver o atender un área de asuntos o un problema público relevantes (Cruz-Rubio, 2014).

Las políticas públicas se desarrollan mediante un proceso que se articula en distintas etapas, formando un ciclo (Aguilar Villanueva, 2006 y Tamayo Saéz, 1997). Si bien las etapas de una política pública difieren según la teoría de diversos autores, el ciclo de políticas públicas en el que más se concuerda está compuesto por: definición del problema, agendación, formulación, implementación y evaluación. Este proceso también se evidencia en algunos instrumentos de política pública, como las estrategias nacionales; por lo que, para la presente investigación tomaremos la concepción de “ciclo” con el fin de estructurar el análisis de la ENPETI (2012 - 2021). Asimismo, es importante recalcar que, la identificación de estas etapas no implica reconocer una linealidad exhaustiva, ya que suele haber traslape entre las mismas, retrocesos y en algunos casos no se realiza una evaluación formal, como es el caso del instrumento de política pública a analizar en la presente investigación, que hasta la fecha (2022) no cuenta con una.

2.5.2 Instrumentos de políticas públicas

Bajo esta visión, las políticas públicas podrían asumirse como un conjunto de instrumentos que se articulan en niveles jerárquicos para el desarrollo de cada una de estas etapas del ciclo en mención. En ese sentido, los instrumentos pueden ser entendidos como categorías ideales que agrupan iniciativas desiguales que son utilizadas de manera combinada por los responsables de las políticas. Cada

instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propio, y es su uso alternativo o simultáneo el que permitiría conocer estrategias concretas de las políticas (Velasco, 2004). Velasco (2007), identifica categorías a través de las cuales estos instrumentos podrían ser clasificados.

Son seis las categorías que Velasco (2007) denomina como ideales de instrumentos de políticas públicas: instrumentos organizativos, instrumentos programáticos, instrumentos normativos o de ordenación, instrumentos financieros, instrumentos de mejora del conocimiento e instrumentos de comunicación. Para la presente investigación, en donde analizaremos la Estrategia para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - ENPETI (2012 - 2021), ahondaremos en la categoría de instrumentos programáticos. Según el mismo autor, la categoría de instrumentos programáticos involucra a los planes generales y programas.

Los planes generales son definidos como un conjunto ordenado de acciones y programas que contiene el proyecto político, generalmente en un tiempo acotado. Conlleva la determinación de objetivos, identificación de instrumentos para alcanzarlos y la dotación de los medios necesarios para su cumplimiento. Mientras que, los programas se diferencian de un plan en que se centran en un aspecto determinado del asunto objetivo de la política pública. Casi siempre se centran en uno de los objetivos de la política y a veces se pueden convertir en una política.

Si bien, dentro de la categorización que elabora Velasco (2007) no se especifica dónde se posicionan las estrategias nacionales como la ENPETI (2012 - 2021), estas pueden ubicarse en la categoría de instrumentos programáticos, específicamente en la sección de planes. Ello se debe principalmente a la similitud entre las definiciones que se brindan para ambos casos. Cruz- Rubio (2014), define a las estrategias como aquellas líneas de acción macro que orientan o definen fines y medios que incluyen el uso de uno o varios instrumentos y/o herramientas específicas para tal fin, es decir, las líneas de acción que definen a la política y sus cursos de acción en el mediano y largo plazo.

En ese sentido, es importante mencionar que la ENPETI (2012 - 2021) es un instrumento de política pública que tuvo como uno de sus objetivos contribuir al desarrollo de la etapa de formulación de lo que sería la Política Nacional Multisectorial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Ello se realizaría mediante los diversos instrumentos de política pública que involucró la misma

ENPETI (2012 - 2021) en su estructura, los cuales mediante su implementación generarían evidencia para la formulación de la política en mención.



Capítulo 3: Diseño de investigación

3. 1 La Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - ENPETI (2012 - 2021)

Como se evidencia y se corrobora más adelante, el CPETI cumple un rol clave en la implementación y ejecución de la ENPETI 2012 - 2021; por lo que, es necesario ahondar en su composición y funcionamiento. El CPETI es el órgano que tiene por finalidad 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 progresiva del trabajo infantil en el Perú, proponiendo para tal efecto políticas públicas en la materia y ejerciendo el rol de conductor de la ENPETI 2012 - 2021 (ENPETI, 2012). Dicho comité está adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), siendo la Dirección General de Derechos Fundamentales, Seguridad y Salud en el Trabajo de dicho ministerio quien preside el CPETI, delegando la secretaría técnica a la Dirección de Promoción y Protección de Derechos Fundamentales Laborales de la misma Dirección General.



Tabla 5: Relación de instituciones que conforman el CPETI

N	Nombre de la institución	Tipo de institución (pública / privada)	Representación
1	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Público	Estado
2	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Público	Estado
3	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Público	Estado
4	Ministerio de Educación (Minedu)	Público	Estado
5	Ministerio de Salud (Minsa)	Público	Estado
6	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	Público	Estado
7	Ministerio de Energía y Minas (Minem)	Público	Estado
8	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Público	Estado
9	Ministerio del Interior (Mininter)	Público	Estado
10	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)	Público	Estado
11	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	Público	Estado
12	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Público	Estado
13	Poder Judicial	Público	Estado
14	Ministerio Público	Público	Estado
15	Gobiernos Regionales	Público	Estado
16	Instituto Nacional de Estadística e Informática	Público	Estado
17	Asociación de Municipalidades del Perú	Público	Estado
18	Central General de Trabajadores del Perú	Privada	Trabajadores
19	Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT)	Privada	Trabajadores
20	Confederación de Trabajadores del Perú (CTP)	Privada	Trabajadores
21	Central Autónoma de Trabajadores del Perú	Privada	Trabajadores
22	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP)	Privada	Empleadores
23	Sociedad Nacional de Industrias (SIN)	Privada	Empleadores
24	Asociación de Exportadores (ADEX)	Privada	Empleadores
25	Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú (APEMPE)	Privada	Empleadores

Fuente: ENPETI 2012 - 2021

Como se observa en la tabla 5, son 25 las instituciones que conforman el CPETI, entre instituciones públicas y privadas. En el caso de las 17 instituciones públicas, estas firmaron en el año 2014 un acuerdo de acción multisectorial para el respaldo efectivo de la implementación de la política, poniendo a disposición de la estrategia sus esfuerzos. A parte de ello, el CPETI cuenta con la asesoría técnica de tres organizaciones internacionales: Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y UNICEF, las cuales participan en el comité en calidad de invitadas junto a organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil (OSCs), cuya lista varía de acuerdo al nivel de participación de cada una, habiéndose incorporado y salido diversas OSCs en diversos momentos.

Tabla 6: Organizaciones invitadas que conforman el CPETI

Organizaciones internacionales	Organizaciones nacionales
1. Organización Internacional del Trabajo (OIT)	1. Red por un futuro sin trabajo infantil
2. Organización Panamericana de la Salud (OPS)	2. Instituto Salud y Trabajo (ISAT)
3. UNICEF	3. Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño (GIN): Coordinadora nacional de 34 organizaciones que trabajan el tema en el país.
4. Marcha Global Contra el Trabajo Infantil	
5. Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)	
6. Cooperación Española (AECID)	
7. Cooperación Alemana (GIZ)	

Fuente: <https://www.trabajo.gob.pe/CPETI/> Elaboración y actualización propia.

De este modo, dichas instituciones y organizaciones fueron, quienes mediante el rol articulador del CPETI, promovieron la formulación del ENPETI 2012 - 2021, acompañando posteriormente su ejecución. La ENPETI 2012 - 2021, se definirá así como el principal instrumento de política pública en la materia vigente en el país, en el cual se presentan los ejes que orientan la intervención nacional con el fin de lograr la reducción del trabajo infantil hasta eliminarlo por completo. La aspiración mayor es que ningún niño o niña tenga que trabajar.

Esta estrategia se desarrolló en un marco normativo peruano que como hemos visto previamente ya evidenciaba un compromiso de atención al trabajo infantil, buscando la erradicación de sus peores formas y, en general, brindar protección a las niñas, niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. Por todo ello, la ENPETI (2012 - 2021) se planteó alcanzar seis objetivos en seis ejes que tendrían como meta alcanzar el resultado final bastante ambicioso propuesto para la estrategia: erradicar el trabajo infantil. Esos seis ejes fueron: pobreza, educación, tolerancia social, condiciones de trabajo, protección e información y conocimiento. Para alcanzar los objetivos en estos seis ejes; así como, lograr los resultados que la estrategia se propuso, se organizó la implementación de la estrategia en cuatro etapas, las cuales junto a todo lo antes mencionado será detallado posteriormente en la sección de hallazgos.

3.2 Pregunta de investigación e hipótesis

Para tal efecto, la pregunta que guiará la presente investigación será: ¿Qué factores intervinieron en el desarrollo de la ENPETI (2012 - 2021)? Por lo que, para dar respuesta a la pregunta guía se plantean cuatro hipótesis, buscando corroborar su orden de relevancia en el desarrollo de la estrategia. En ese sentido, en la etapa inicial de la investigación, se consideró el siguiente orden de relevancia de las hipótesis: la primera enfocada desde los factores internacionales, la segunda desde los factores sociales, la tercera desde los factores políticos y la cuarta enfocada desde los factores estatales.

Desde el ámbito internacional, esta primera hipótesis plantea la relevancia de la normativa y organizaciones internacionales como factor importante que influyó en la adopción de la postura de prevención y erradicación del trabajo infantil, pero que no contó con actores nacionales capaces de traducir ello, junto a la ratificación de convenios, en una política pública efectiva sobre el tema. Del mismo modo, la relevancia de ese factor también tuvo incidencia importante en cómo se terminó implementando la estrategia. En dicho marco, se contó además con una limitación en cuanto a la generación de espacios necesarios de diálogo con los grupos de la sociedad civil en contra de la abolición del trabajo infantil; a pesar de que, ambas

posturas evidencian puntos concordantes como la eliminación de determinados tipos de trabajo infantil considerados forzosos y riesgosos.

Desde el ámbito social, esta segunda hipótesis posiciona como factor clave en el desarrollo de la ENPETI (2012 - 2021) la existencia de dos corrientes de opinión frente al trabajo infantil, posicionando al tema como uno de carácter controversial. Como consecuencia, un porcentaje importante de la opinión pública no estaba alineada a la postura de prevención y erradicación del trabajo infantil que había adoptado el Estado peruano. Debido a ello, esta problemática no logró consolidarse como un tema de prioritaria atención en la agenda pública, pueés no se generó un apoyo social contundente, y mucho menos en la agenda política, pues el trabajo infantil representó riesgos y bajos réditos políticos. En el Legislativo, una política pública es siempre presentada como elemento de regateo político para el fortalecimiento de partidos y/o elegidos, ya sean diputados federales, estatales, prefectos o concejales (Boneti, 2017); por lo que, si no se tienen los suficientes incentivos, el proceso para conseguir apoyo será mucho más complicado, más aún cuando se tiene el riesgo de incluso perder aprobación o generar animadversión, como es el caso del trabajo infantil.

En ese sentido, desde el ámbito político, la tercera hipótesis plantea que dichos riesgos y bajos réditos políticos contribuyeron a que la ENPETI (2012 - 2021) no pudiera contar con la decisión política requerida durante toda su etapa de vigencia, generando un bajo involucramiento de funcionarios del primer nivel con la capacidad legal necesaria para priorizar el tema y sus objetivos. Dicha decisión política debía involucrar a los funcionarios del ejecutivo nacional, tales como el presidente y ministros; así como miembros del legislativo, es decir, congresistas. Como veremos más adelante, la decisión política requerida fue brindada por el ejecutivo en un primer momento de la estrategia, marcada por la gestión de la entonces primera dama, Nadine Heredia; sin embargo, una vez concluido el periodo de gestión del presidente Ollanta Humala, el apoyo e interés hacía el tema se redujo considerablemente por parte de los nuevos funcionarios de la nueva gestión. Asimismo, la constante inestabilidad política fue otro de los factores que promovió el cambio constante de funcionarios, generando dificultad para una continuidad efectiva y sin retrasos en el cumplimiento de objetivos.

Desde el ámbito estatal, la cuarta hipótesis busca evidenciar la relevancia de las características del Estado peruano en el desarrollo de la ENPETI (2012 - 2021).

En primer lugar, el Estado peruano, considerado como aquel conformado por tres poderes autónomos y tres niveles de gobierno, no evidenció una posición homogénea frente al tema, impidiendo con ello un direccionamiento unánime y efectivamente alineado a los objetivos planteados desde la estrategia. En segundo lugar, la gestión pública evidenciada en el desarrollo de la estrategia, principalmente los aspectos negativos derivada de esta, implicó un impacto importante para el logro de los objetivos de la estrategia. Es decir, la falta de una articulación efectiva entre los actores participantes, principalmente aquellos con un sitio en el Comité para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - CPETI, instancia de coordinación multisectorial para el impulso de la estrategia; la falta de espacios efectivos de consulta ciudadana y de diálogo con actores no necesariamente alineados a la postura adoptada; la falta de un presupuesto exclusivo para la ENPETI (2012 - 2021) y la falta de estadísticas especializadas en trabajo infantil producidas periódicamente, perjudicaron la ejecución de cada una de las etapas por las cuales tuvo que pasar la estrategia.

Finalmente, es importante recalcar que, el factor de la pandemia por Covid-19 y sus consecuencias sociales afectaron de manera completamente extraordinaria el progreso de la Enpeti a partir del 2020. A partir de dicho año, se evidenció no sólo un estancamiento, sino un incremento de las cifras de trabajo infantil en todo el mundo, con un impacto mayor en los países en vías de desarrollo. Por ello, este factor no será considerado como una quinta hipótesis; sino que, se considerará el análisis de la estrategia del 2012 al 2019, analizando por separado los dos últimos años (2020 - 2021).

3.3 Metodología

La presente investigación analizará la Estrategia para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - ENPETI (2012 - 2021) formulada e implementada en Perú, teniendo como principal objetivo identificar los factores más relevantes que intervinieron en el desarrollo de esta.

Para ello, se realizará una reconstrucción del proceso de adopción y adaptación de la estrategia, describiendo en primer lugar el grupo de actores, instituciones y organizaciones involucradas. Es importante mencionar que, la pandemia por Covid-19 y sus consecuencias sociales afectaron de manera

extraordinaria el progreso de la Enpeti a partir del 2020. Por ello, se considerará el análisis de la estrategia del 2012 al 2019, analizando por separado los dos últimos años (2020-2021).

En ese sentido, la metodología que se utilizará, combinará la evaluación retrospectiva con la prospectiva, centrándose en la definición y estructuración del problema público a solucionar: trabajo infantil.

Las herramientas metodológicas que utilizaremos, serán:

Mapeo de actores

Se utilizará la metodología de “mapeo de actores” o también llamada sociograma, la cual se encuentra ampliamente extendida y vinculada con la teoría de redes sociales, y ayudará a representar la realidad social en la cual sucedió el caso a analizar (Gutiérrez, 2001). Con ello, no sólo se podrá identificar quienes son los actores claves que intervinieron, sino también ver y analizar sus roles, intereses, su importancia e influencia en la implementación de la estrategia.

Para tal fin, se elaborará una matriz de mapa de actores. Se elaborará un gráfico de doble entrada en donde cada fila (eje vertical) esté determinada por los tres grados de poder que puede poseer cada actor (alto, medio, bajo) y cada columna (eje horizontal) esté definida por la posición de cada actor respecto a la propuesta de intervención (a favor, indiferentes y opuestos). Mediante la información recopilada y entrevistas a realizar, se determinará la ubicación de cada actor identificado en el gráfico de acuerdo con su nivel de posición y grado de poder, para ir finalmente tejiendo el mapa de actores.

Entrevistas semiestructuradas

Si bien, se ha informado del proceso de formulación y ejecución de la ENPETI 2012 - 2021 a través de la producción de diversos documentos públicos con el fin de evidenciar transparencia en todo lo realizado, estos no evidencian los imprevistos y principales debilidades de la estrategia, los cuales se han ido presentado en el camino de implementación. Una manera de conocer dicha información inédita será mediante la aplicación de entrevistas semiestructuradas, las cuales también nos brindarán las percepciones, opiniones y recomendaciones valiosas de los actores

involucrados, pudiendo conocer a profundidad las razones de su posición y acciones tomadas en el proceso.

En el anexo C se encuentra adjunta la tabla con la lista de actores considerados para las entrevistas realizadas para la presente investigación. Es importante recalcar que los actores presentes en la tabla son una lista reducida de los actores encontrados, siendo estos seleccionados debido principalmente a su relevancia en el proceso y a la pluralidad de posiciones que representan, la cual contribuye a los fines de la presente investigación.

Revisión de fuentes secundarias

Tal y como se ha venido mencionando, para la presente investigación hay la disponibilidad necesaria de documentos oficiales relacionados al proceso de formulación y ejecución de la ENPETI 2012 - 2021. Por tal motivo, se revisarán los documentos en cuestión con el fin de encontrar información que ayude a reconstruir todo el proceso de la estrategia en su conjunto.

Se revisarán así, dos documentos claves, el documento mismo de la estrategia, en donde se describe su marco teórico, proceso de ejecución y objetivos trazados, y el documento denominado "Magnitud y características del trabajo infantil en Perú. Informe 2015, en el cual se hace una breve evaluación de lo avanzado por la estrategia hasta ese año. Asimismo, se revisarán las agendas y actas de las sesiones ordinarias del Comité para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI), las cuales se realizan cada primer miércoles del mes.

A ello se sumará el importante mapeo de la normativa internacional y nacional que ha influido en la formulación y ejecución de la estrategia, buscando con ello evidenciar la postura e injerencia de los actores (organizaciones, instituciones, sociedad civil, etc) participantes en dicho ámbito y contribuir a la reconstrucción del contexto en el que surge y actúa la estrategia. La revisión de documentos producidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y por la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil, también será crucial para esta investigación, pues son los principales promotores y fuentes de producción de informes sobre trabajo infantil a nivel mundial, regional y nacional, brindando también estadísticas sobre la situación de la problemática.

Por último, se revisarán archivos de noticias y artículos de periódicos y revistas tanto periodísticos como académicos, en donde se brinde información adicional como entrevistas a voceros, especialistas y actores claves en general, lo cual ayudará a contextualizar cada una de las etapas de la estrategia.

Análisis de estadísticas

La presente investigación analizará la ENPETI 2012 - 2021, para lo cual el análisis de estadísticas resulta fundamental, tanto para contextualizar el marco en el que se formuló y en el que se dio inicio la estrategia; así como, para evidenciar su impacto social durante su proceso de implementación y en el final de su periodo de acción. Para tal fin se analizarán principalmente los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), la cual brinda información especializada en la materia a lo largo de todos los años de acción de la estrategia; así como, también se considerarán los datos de la Encuesta Nacional Especializada de Trabajo Infantil (ETI), la cual si bien cuenta sólo con datos obtenidos al 2015, nos muestra tendencias importantes en cuanto al progreso en la lucha contra el trabajo infantil.

Del mismo modo, también se utilizarán los anuarios estadísticos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y también los datos de la plataforma denominada Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE) del Ministerio de Educación (Minedu).

Por último, es importante recalcar que uno de los ejes a evaluar es el eje transversal 6 de la ENPETI 2012 - 2021, el cual plantea como objetivo la generación de información y conocimiento en materia de trabajo infantil a partir de acciones como la inclusión de una batería de preguntas sobre trabajo infantil en la ENAHO y la publicación en ESCALE de indicadores sobre trabajo infantil y su relación con los principales resultados educativos. Para tal fin, se hará una revisión específica del cumplimiento de dichos objetivos en cada una de las bases de datos que se propuso intervenir.

Capítulo 4: Hallazgos

4.1 Actores involucrados y su postura frente al trabajo infantil

La diversidad y tipos de actores involucrados en el proceso de una política pública o en este caso de un instrumento de política pública tiene una importante influencia en los resultados que finalmente se obtienen. Los actores que participan dentro de esta clase de dinámicas se van reconociendo por las posturas de aceptación o rechazo ante la política o instrumento de política pública (Melstner, citado por Santibáñez, Barra y Ortiz, 2005). En ese sentido, la identificación concreta de actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de en este caso un instrumento de política pública, busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores (Lagroye, citado por Roth, 2006, p. 15). Debido a ello, es pertinente primero realizar y analizar el perfil de los actores que se vieron involucrados en cada una de las etapas de la ENPETI (2012 - 2021); así como, la dinámica de poder e interés que se ejerció durante su participación.

La lista de actores involucrados en la ENPETI (2012 - 2021) ha estado cercanamente vinculada a la lista de participantes en el CPETI, debido a que este último ha cumplido un rol de coordinación multisectorial, reuniendo a representantes de todos los ministerios, sociedad civil como ONGs, gremios sindicales, sector privado y organizaciones internacionales, con la finalidad de orientar la ejecución de actividades dirigidas a la prevención y erradicación del trabajo infantil, pero sobretodo ejerciendo el rol de conductor de la ENPETI (2012 - 2021). Por ello, para la identificación de actores involucrados en el proceso de la estrategia, los actores participantes en el CPETI tendrán una relevancia particular, pues además incluye a los actores principales que han sido claves en el proceso previo para la definición del problema público. Para ello, se ha realizado una revisión de informes y listados de asistencia a las sesiones del CPETI, en el cual también se registran la participación de actores externos al comité, pero con participación acotada en determinadas actividades o momentos. Asimismo, las entrevistas realizadas a los actores claves y revisión de documentos y artículos sobre la estrategia han brindado información valiosa.

Los actores que finalmente fueron considerados para conformar el CPETI tenían una posición homogénea respecto al trabajo infantil, la cual se alineaba a la posición asumida por el Estado peruano. En ese sentido, todos los actores miembros del CPETI tienen como objetivo en común la prevención y erradicación del trabajo infantil; sin embargo, no todos llegaron a tener el mismo nivel de participación en la ENPETI (2012-2021). En ese sentido, para complementar el análisis de la presente investigación, en el anexo D se ha realizado el listado de los principales actores participantes en la ENPETI (2012 - 2021). Junto a dicho listado, se ha señalado las principales características sobre su participación en el desarrollo de la estrategia, tales como sus principales responsabilidades en el marco de la estrategia y los años de mayor involucramiento.

La Presidencia de la República del Perú, será un actor cuyo interés en la atención del trabajo infantil, dependerá totalmente del gobierno de turno. En ese sentido, esta instancia tuvo una participación fluctuante, siendo la más resaltante la que realizó en el marco del gobierno de Ollanta Humala, donde el tema obtuvo relevancia y prioridad, lográndose aprobar en dicho periodo la ENPETI 2012 - 2021 gracias a la voluntad política del gobierno de turno. Dicho interés y voluntad política iría disminuyendo gradualmente tras la aprobación de la estrategia, culminando al cierre de su gestión en el año 2016 y no volvería a ser visto en posteriores mandatos.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) es hasta la fecha (Diciembre de 2022) el sector a cargo de la atención del trabajo infantil en el Perú. No obstante, como afirma Hurtado (2019), hasta antes de la formulación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2005 - 2010, el MTPE tenía poca experiencia en el tema, encontrándose más ligado a los temas de promoción de empleo y lucha contra el trabajo informal. Por ello, para la elaboración del plan en mención se recogieron las experiencias de otros países en el tema, sobre todo de Centroamérica y Colombia, quienes delegaron el tema a sus sectores trabajo siguiendo también las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y debido a la suscripción de acuerdos internacionales. Estos pasos se volverían a repetir para la formulación de la ENPETI 2012 - 2021, para la cual también se volvería a mirar el ejemplo Colombiano.

La delegación del MTPE como ente rector fue cuestionada por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (nombre vigente hasta el año 2011, en el que cambia por

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP); por lo que, para la formulación de la ENPETI (2012 - 2021) se involucró a representantes del ahora MIMP en casi todos los grupos de trabajo, intervenciones y operativos (Hurtado, 2019). Con ello disminuiría considerablemente la disputa y los cuestionamientos hacía la designación del MTPE.

Para la ejecución de la ENPETI 2012 - 2021, al MTPE se le sumarían sectores claves como el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y el Ministerio de Educación (Minedu) para la ejecución principalmente de la Experiencia piloto Huánuco. A pesar de que se firmó un Convenio intersectorial tripartito, según una entrevista realizada a Ana Alvarado, ex directora del programa Juntos en dichos años, la articulación no terminó por ser totalmente efectiva, presentando descoordinación perjudicial para el logro de objetivos. Sin embargo, estos tres ministerios fueron, a pesar de las dificultades y fluctuaciones, los que se involucraron más en la ejecución de la estrategia.

No obstante, la definición del trabajo infantil como problema público y la postura adoptada por el Estado peruano de prevenir y erradicar el trabajo infantil serían algunas importantes consecuencias de la relevante influencia y constante incidencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo clave en materia laboral de las Naciones Unidas. Por ello, la OIT se consolidaría como la organización más relevante para todo el ciclo de la ENPETI 2012 - 2021, brindando ayuda tanto técnica como económica y ejerciendo el rol de uno de los principales promotores para lo que implicó la agendación de la estrategia.

“En términos de política pública, los que promueven la erradicación del trabajo infantil son más poderosos porque están más cerca a quienes toman decisiones. Por ejemplo en el caso de la ENPETI (2012 - 2021) y en otras situaciones, la influencia de la OIT fue fuerte” (Nelly Claux, directora de calidad e impacto de programas en Save the Children).

Desde el ámbito internacional, a la OIT se sumó el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos (USDOL por sus siglas en inglés) y la Marcha Global contra el Trabajo Infantil (ONG internacional), quienes también se involucraron en el ciclo de la estrategia, pero teniendo una actuación más relevante en su ejecución, en cuyo marco implementaron proyectos y actividades destinadas a contribuir al logro de sus

objetivos planteados. Tanto USDOL como la Marcha Global tenían también una postura proteccionista, homogénea a la promovida por la OIT y asumida por el Estado peruano. Es por ello que, gracias a dicha concordancia, fue posible y más viable la implementación de sus proyectos y actividades, de entre los cuales resalta el Proyecto Semilla, el cual logró convertirse en una experiencia piloto incluida oficialmente dentro de la ENPETI (2012 - 2021), siendo finalmente ejecutada en la etapa de implementación de la misma.

Es importante mencionar que la actuación de las organizaciones internacionales mencionadas, tales como la ejecución de sus proyectos y actividades, se llevaría a cabo de la mano de ONGs activas en Perú, las cuales cumplirían el rol de organizaciones implementadoras en el contexto peruano. Entre dichas ONGs, resaltaron CESIP y DYA, las cuales ejecutaron intervenciones en el marco de la ENPETI para la atención del trabajo infantil en Perú. En el caso de DYA, fue esta quien cumplió el rol de organización implementadora del Proyecto Semilla, proyecto financiado por USDOL que logró convertirse en una experiencia piloto gracias al rol de cabildeo de la misma ONG. Por ello, gracias a esta clase de proyectos, el rol de las ONGs como CESIP y DYA tuvieron una importante y constante participación en espacios como el CPETI, desde donde incidieron con acciones de cabildeo para mantener el tema del trabajo infantil en la agenda tanto gubernamental como estatal.

No obstante, como se puede apreciar en el anexo D, que muestra la lista de principales actores participantes en la ENPETI 2012 - 2021, el grupo varió con relación a los participantes del CPETI registrados en la tabla 5. Si bien, varios de los actores de la CPETI mantuvieron una participación activa en la estrategia, dicha participación no ha logrado obtener la relevancia ni constancia necesaria en la materia. Por ello, la lista se ha podido ver reducida a sólo un gremio sindical, la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP); así como, dos organizaciones privadas, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep).

Si bien los tres gremios sindicales que hasta la fecha siguen participando en el CPETI (CATP, CUT y CGTP) tienen una postura homologada a la asumida por el Estado peruano, la CATP ha evidenciado una participación más activa, logrando tener representación en espacios de carácter no sólo nacional e internacional. Ello se debe a que dentro de ella participa el sindicato de trabajadores de la

Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), pero principalmente se debe a su vínculo con la OIT, gracias al cual han participado en proyectos implementados por la misma OIT y también una de sus dirigentes fue nombrada actualmente vicepresidenta trabajadora de la 110 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT).

En el caso de la Confiep, si bien ha tenido un similar nivel de participación que la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), por momentos esta ha podido tener iniciativas que, si bien quedaron trucas, han sido pasos que otras organizaciones del sector privado no han podido dar. Estas iniciativas tuvieron como objetivo contribuir en intervenciones como las campañas de sensibilización frente al trabajo infantil; sin embargo, según algunos entrevistados, ello no logró concretarse al nivel en el que se propuso. No obstante, tanto la CATP como la Confiep mantuvieron una participación constante en el CPETI durante toda la etapa de vigencia de la ENPETI 2012 - 2021, apoyando en algunas de las acciones propuestas en dicho marco u otras pero con la proyección a contribuir al logro de objetivos de la estrategia.

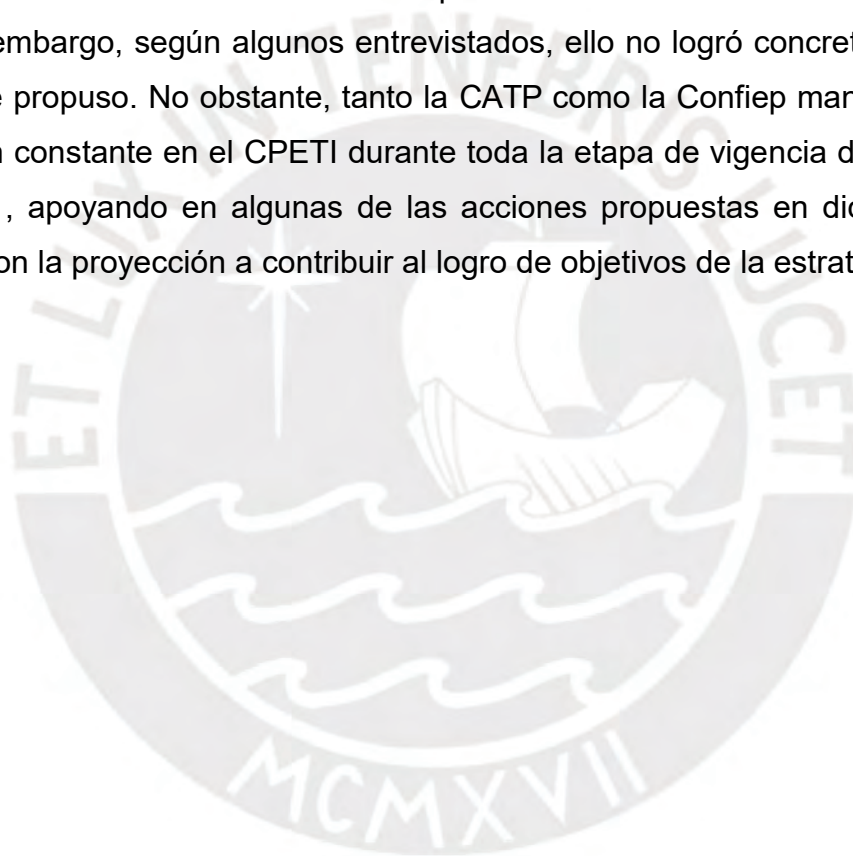


Tabla 7: Principales actores en contra del objetivo de la ENPETI 2012 - 2021 de erradicar el trabajo infantil

N°	Nombre de Institución / Organización	Descripción	Principales acciones de oposición a la ENPETI 2012 - 2021.	Años de mayor incidencia en contra de la erradicación del trabajo infantil en Perú
1	Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos (MANTHOC)	Movimiento que trabaja para los niños trabajadores. Trabaja para combatir la pobreza, apoya a las familias y permite que los niños vayan a la escuela. Es muy importante para la organización que los niños trabajen por iniciativa propia y no sean explotados.	Lograron participar en la formulación de uno de los informes país sobre la atención del trabajo infantil por parte del Estado peruano. Al percibir que este no evidenciaba su postura, viajaron hasta la sede principal de la OIT en Ginebra para evidenciar su desacuerdo frente al informe.	(2011 - 2014)
2	Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina y el Caribe (IFEJANT)	Organización integral por, niños, niñas y adolescentes trabajadores; niños, niñas y adolescentes trabajadores en conflicto con la Ley, denominados socios, que promueve la formación y capacitación técnica productiva y desarrollo de su participación protagónica.	Promovió y coordinó programas y campañas para la defensa del "Derecho al trabajo de NNA".	(2011 - 2013)
3	Save The Children	ONG internacional que tiene como finalidad trabajar por los Derechos de la niñez. Defiende el "Derecho al trabajo de NNA".	Logró tener un representante como invitado en el CPETI, desde donde pudieron expresar sus principales ideas discordantes con la postura adoptada por el Estado peruano.	(2011 - 2015)
4	Juventud Obrera Cristiana (JOC)	Movimiento organizado internacionalmente, fundado por el reverendo Joseph Cardijn en Bélgica como los Jóvenes Sindicalistas	Durante la etapa de vigencia de la ENPETI 2012 - 2021 ha implementado acciones, campañas y programas para defender el "Derecho al trabajo de NNA".	(2011 - 2014)

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, como hemos mencionado previamente, el trabajo infantil evidenció dos corrientes de opinión marcadas: una a favor de erradicar el trabajo

infantil y la otra a favor de preservar el “Derecho al trabajo de NNA”. En dicho marco, es que ciertos grupos lograron resaltar como parte del grupo opositor a las acciones que eran discordantes a lo que ellos consideraban adecuado para la infancia y adolescencia peruana. Dice Muller (2006), que el primer problema a resolver está relacionado con las formas en función de las cuales los actores definen su posición y eligen una “solución”. Sin embargo, para el caso de este grupo “opositor” en relación a la postura adoptada por el Estado peruano de prevenir y erradicar el trabajo infantil, no logró consolidarse como una oposición contundente que perjudique el proceso de ejecución de la ENPETI 2012 - 2021.

Ello se debió en primer lugar a que el nivel de controversia del tema ya había disminuido respecto a años anteriores. Del mismo modo, si bien desde el Estado peruano se intentaron generar espacios de diálogo con NNA o con actores y grupos con una posición distinta a la adoptada, estos no lograron institucionalizarse ni lograron ser efectivos. Por último, para el año 2012, donde se formula y aprueba la ENPETI (2012 - 2021) ya no se organizaron acciones de incidencia con un impacto considerable que buscará evitar la aprobación de dicha estrategia o siquiera modificarla. Esto último se debió en parte a que desde el mismo grupo “opositor” tampoco se generó una acción conjunta y articulada que lograra hacer más efectivas las acciones de incidencia que buscaran emprender en ese año.

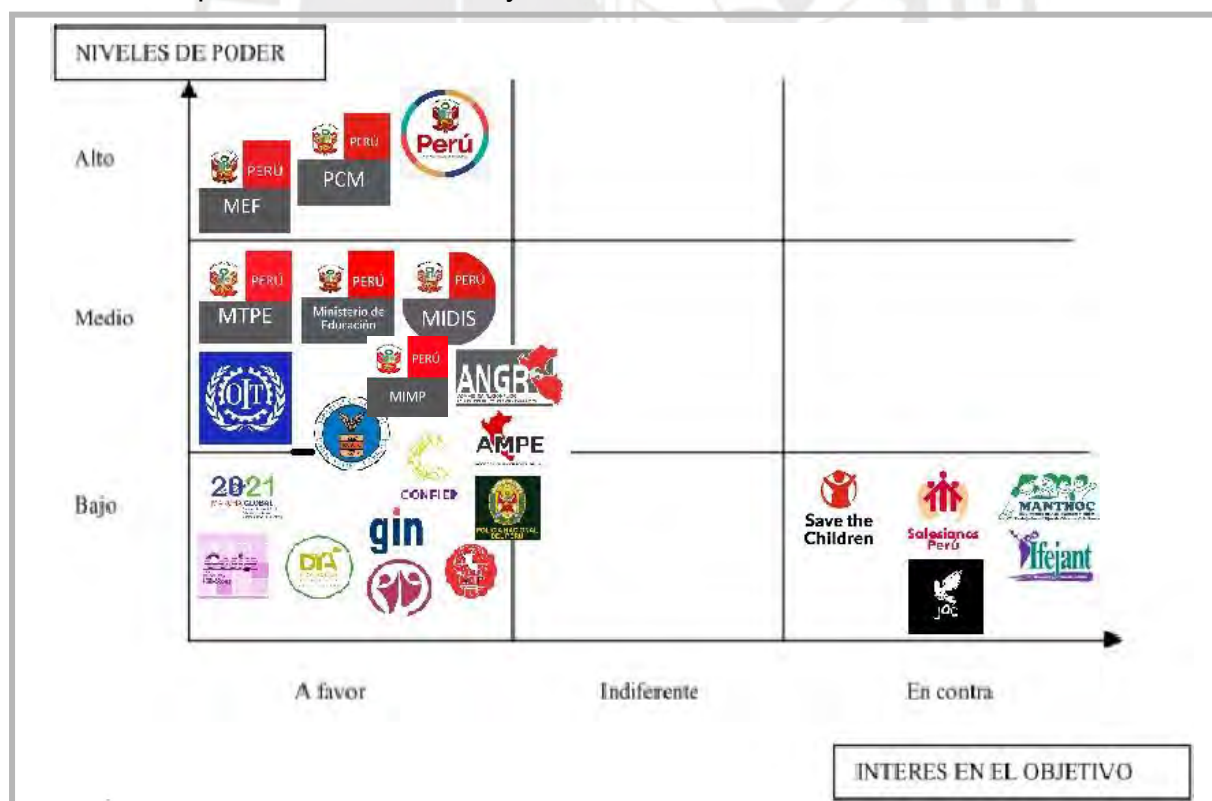
“[Desde las organizaciones y grupos de niñas y niños trabajadores] han habido varias luchas en el tema de trabajo infantil [...] El Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos (MANTHOC) junto a otras organizaciones de niños trabajadores han estado detrás de la reforma del Código de Niños y Adolescentes. No lo ha logrado. Lo mismo sucedió en otros espacios o intervenciones. ” (Nelly Claux, directora de calidad e impacto de programas en Save the Children)

Dicha debilidad como grupo “opositor” también se vio relacionada a que no estaban en total desacuerdo con lo planteado por el Estado peruano. Ambas posturas tienen puntos en común, tales como la erradicación de las peores formas del trabajo infantil, como la esclavitud, trata de personas, prostitución, etc. No obstante, estas no han podido ser consolidadas y articuladas para un trabajo conjunto que beneficie la ejecución de acciones para la erradicación de esta clase

de vejámenes para la infancia, perdiéndose así la oportunidad aumentar el impacto de las acciones que planteen para la atención del trabajo infantil. Del mismo modo, un punto a resaltar, es que actores entrevistados de este grupo consideran que la OIT no tiene una postura tan radical respecto a la erradicación del trabajo infantil en todo el mundo, a diferencia de lo implementado en Perú por el Estado peruano; razón por la cual, consideran que ello fue un limitante para lograr una participación en la ENPETI (2012 - 2021).

“La OIT ahora tiene una labor enfocada en las peores formas [de trabajo infantil] y tiene una labor muy interesante para la eliminación de la explotación por ejemplo en todo lo que es la informalidad en lo que es la producción del oro, en tráfico de drogas, trabajo en la agricultura de la exportación, etc. [...] La OIT en el mundo no tiene la misma postura. La OIT en el mundo no es tan radical en la erradicación del trabajo infantil” (Nelly Claux, directora de calidad e impacto de programas en Save the Children)

Gráfico 2: Mapa de actores con mayor incidencia en la ENPETI 2012 - 2021



Fuente: Elaboración propia

En el gráfico 2 se muestra un mapa de poder de los actores antes descritos. Dichos actores han tenido distintos niveles de injerencia (poder) e interés en la Estrategia; por lo que, es pertinente realizar un mapa de actores donde se evidencie esa diversidad de niveles de forma comparativa. Asimismo, en este gráfico es pertinente incluir a los grupos de instituciones estatales que evidenciaron una postura ambigua respecto al trabajo infantil, a pesar de que el Estado peruano y su normativa tenían institucionalizada la postura proteccionista. Resaltan en el gráfico las asociaciones de gobierno regionales y municipales, las cuales no han podido institucionalizar las acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil para que éstas obtengan continuidad a pesar de los cambios de gestiones. Por ello, se siguió corriendo el riesgo de depender de la postura que cada gobierno entrante podía tener respecto al trabajo infantil, teniendo que realizarse en varios casos acciones de sensibilización para homologar la postura a la asumida por el Estado peruano en su normativa. Sin embargo, ello no siempre se lograba realizar, evidenciando una desarticulación vertical entre las diversas instituciones del Estado en sus tres niveles: nacional, regional y local.

En ese sentido, el funcionamiento de diversas acciones descentralizadas claves, terminan dependiendo de la voluntad política de la gestión regional o local que entre al mando, promoviendo alta inestabilidad y baja posibilidad del logro efectivo de objetivos de la estrategia. Asimismo, esta distorsión de posturas asumidas dentro de las instituciones de los diversos niveles del mismo Estado, también ha sido evidenciada en instituciones como la Policía Nacional del Perú (PNP), lo cual ha representado en años previos un obstáculo para la atención efectiva de casos de denuncia de trabajo infantil, pues sus miembros no contaban con una postura clara frente al tema y en muchos casos tampoco estaban sensibilizados ni conocían el procedimiento adecuado. Ello perjudicaba la atención a la problemática, pues la PNP es en muchos casos la primera línea de recepción de denuncias. De esta manera, se evidencia el Estado como un actor poroso y heterogéneo, en el cual se tiene que seguir trabajando para una alineación efectiva de trabajo y objetivos.

En palabras de Aguilar Villanueva “el fracaso de las políticas tiene obviamente muchas causas” (1993: 33). Para el caso de los instrumentos de política pública como la ENPETI (2012 - 2021), la situación es similar. Si bien, el presente caso de análisis no fue un fracaso en su totalidad, si tuvo diferentes factores que intervinieron

en su desarrollo y que no necesariamente le fueron favorables para el logro de sus objetivos. El autor menciona que, en el proceso de implementación se descubren muchas relaciones causales espurias. Existen distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, desorganización de las agencias, incompetencia técnica y la apatía de los agentes frente a la problemática. Como hemos podido evidenciar, varias de estos factores se aplican para nuestro caso de análisis, en donde se evidencia un Estado no homologado no sólo en cuanto a la postura, sino también en cuanto a los procesos a seguir para la atención del trabajo infantil. Ello terminó por perjudicar el logro de objetivos planteados en la estrategia.

Una vez presentados los principales actores que intervinieron en el desarrollo de la ENPETI (2012 - 2021), para identificar los principales factores que intervinieron en esta, pasaremos a analizar cada una de las etapas por las cuales pasó este instrumento de política pública. Para ello, seguiremos las etapas que se identifican en el ciclo de políticas públicas: definición del problema público, agendación, formulación, implementación y evaluación.

4.2 Ciclo de la ENPETI (2012 - 2021)

4.2.1 Definición del problema público

En la etapa de definición del problema público se puede identificar la manera en cómo se define un asunto público, el cual condiciona los objetivos de la decisión pública y las opciones de acción. En el caso del trabajo infantil en Perú, esta etapa se evidenció a través de la normativa nacional, la cual se fue constituyendo a pesar de existir a nivel social dos corrientes de opinión frente al tema, que lo convertían en uno de carácter controversial. En ese sentido, a pesar de la existencia de la corriente liberal y proteccionista, la normativa sobre trabajo infantil en Perú partió de una definición del problema más próxima a la postura proteccionista, la cual busca la eliminación completa del trabajo infantil.

Como ya se ha mencionado previamente sobre la normativa internacional y nacional sobre el trabajo infantil respectivamente, la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) por el Estado peruano en 1990, marcó un hito importante para el país, pues supuso la incorporación en las instituciones y legislación peruana, de una comprensión de la niña, niño y adolescente, como sujetos de derechos, especificando en uno de sus artículos la protección de niñas y

niños de la explotación económica y desempeño de cualquier otro trabajo perjudicial para su desarrollo (UNICEF, 2016). Dicho convenio fue promovido y aprobado en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, implicando que en la normativa nacional peruana se promulgue el Decreto de ley 26102 del Código de los niños y adolescentes, el cual estableció derechos de las niñas y niños en relación al trabajo en varios de sus artículos como el respeto a su integridad y la prohibición del trabajo forzoso, la explotación económica, la prostitución infantil y la trata.

En dicho marco normativo, en el año 1996 se creó el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH), ente que asumió la rectoría y articulación de políticas para protección de la niñez. Ello ayudó a promover la ejecución de diversas acciones en el ámbito local, como la creación de 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 en modo progresivo (Martínez, 2020). Estas dos instancias cumplirían luego roles importantes en el marco de la implementación de la ENPETI 2012 - 2021.

En 1996 también se comenzaría a evidenciar el rol clave de la OIT para la promoción de la prevención y erradicación del trabajo infantil en el Estado peruano. Ese mismo año, se firmó el memorándum de entendimiento entre el Estado peruano y la OIT para la lucha contra el Trabajo Infantil y ya en 1997 se creó en Perú el Programa de Cooperación Técnica para la Implementación de Convenios (IPEC, por sus siglas en inglés) con lo cual se reforzaría aún más la influencia de la OIT sobre el Estado peruano, estableciéndose como objetivos la ratificación de los convenios sobre el tema, concretar la creación de instituciones estatales y comisiones nacionales para la prevención y erradicación del trabajo infantil, así como fomentar la elaboración del listado de trabajos considerados peligrosos. (Alza, 2014)

En una entrevista académica, María Olave, ex directora de IPEC, menciona que tras la creación del programa y su implementación en Perú:

“[...] se realizó un mapeo de actores para conocer sus necesidades y promover una mejor capacitación en el tema, a la par de la difusión de la información para conocer la magnitud y características del problema hacía autoridades principalmente, pues se pretendía sea abordado políticamente. También se realizaron acciones de

movilización y talleres de sensibilización para promover la acción en el tema desde la sociedad civil” (Alza, 2014, pp. 44)

Alza (2014) narra que dicho trabajo de la OIT, desde IPEC, involucró la convocatoria a organizaciones sociales locales como la Asociación Grupo de Trabajo Redes - AGTR, el Centro de Estudios Sociales y Publicaciones - CESIP, Terre des Hommes, Redes de Felicidad y CEDRO, así como a la organización internacional Save The Children, para su involucramiento en las actividades previamente mencionadas y también la generación de alianzas para incidir en que el gobierno y Estado peruano identifique el trabajo infantil como uno de necesaria atención. Asimismo, también se realizaron reuniones de incidencia política con funcionarios del Ministerio de la Mujer (entonces PROMUDEH), del INABIF, así como claramente también del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).

Como se evidencia, esta secuencia de hechos van demostrando una evolución respecto a como la intervención del Estado peruano se refirió al tema de la niñez y adolescencia, comenzando a definir desde estos hitos claves al trabajo infantil como un tema relevante dentro de la materia. Sin embargo, Aguilar Villanueva (1993) indica que, los problemas públicos no son sencillos y fácilmente solucionables, sino problemas públicos subjetivos y muchas veces conflictivos. La controversia frente a determinados problemas puede incluso ser aún más exacerbada con la intervención del Estado o de un organismo externo porque fundamentan sus decisiones en la valoración de determinados actores que las toman. Ese fue el caso del trabajo infantil en Perú, en donde existe un grupo importante de actores en desacuerdo con varios factores de la postura asumida por el Estado peruano.

“En el año 2012 la contradicción era extrema [entre ambas corrientes], era muy grande, incluso antes [...]. En el año 2005, el Grupo Iniciativa Nacional Por los Derechos del Niño (GIN) elaboró el llamado informe sombra que ahora se llama informe alternativo de la sociedad civil, el cual se presenta en las oficinas de las Naciones Unidas en Ginebra [...] En este informe se consultó a los niños y se hizo una movilización nacional y los niños trabajadores participaron dando su opinión sobre el asunto. Quien lideró esta tarea fueron los erradicadores y todo lo que dijeron los niños trabajadores no lo

consideraron. Entonces, los niños trabajadores hicieron una movida y justamente Save the Children gestionó una junta para que se recibiera a los niños allá, en Ginebra, y por primera vez en la vida de este comité desde 1989 que se firmó la Convención de los Derechos del Niño, un grupo de niños [trabajadores] organizado del Perú, se fue hasta Ginebra y en plena reunión donde estaba la sociedad civil se pararon y dijeron cuál era su posición. Por supuesto que la sociedad civil peruana que había ido para allá se molestó y hubo ahí toda una controversia, pero esto después pasó.” (Nelly Claux, directora de calidad e impacto de programas en Save the Children)

Como se narra, a pesar de la existencia de un grupo opositor a la postura adoptada por el Estado peruano, la normativa peruana frente al trabajo infantil siguió evolucionando y desarrollándose siguiendo la postura de prevención y erradicación del trabajo infantil. ¿Por qué el grupo opositor no pudo tener incidencia frente a ello? Como hemos mencionado en la sección de análisis de actores, ello se debió a diversos factores, entre ellos los puntos en común con la postura proteccionista, con la cual comparten el objetivo de erradicar las peores formas de trabajo infantil. Asimismo, el conjunto de actores y organizaciones opositoras no estuvieron articuladas para la ejecución de acciones en conjunto, limitando su campo de acción. Por último, como mencionaron algunos de los entrevistados de este grupo, si hubieron espacios de diálogo con el Estado; sin embargo, estos no llegaron a institucionalizarse ni a ser efectivos, según su perspectiva.

Según UNICEF (2009), la transición de la “agendación” a la formulación de políticas respecto al 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”. Hasta este momento, Martínez (2020), recalca que el impacto de organismos de la sociedad civil, si bien importante, no tuvo un peso decisivo. No obstante, este comenzó a ser decisivo cuando se enmarcó dentro del Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI).

En ese sentido, siguiendo con la línea cronológica, luego de 1997, en el 2002 en Perú se suscribe el Acuerdo Nacional, cuya 14va Política de Estado, estableció

como compromiso estatal la erradicación de las peores formas de trabajo infantil y la protección de NNA de cualquier forma de trabajo que ponga en peligro su desarrollo. Asimismo, ese mismo año, promovido por la OIT y en particular desde el IPEC, el Perú ratificó los convenios de la OIT 138 (determinación de edad mínima de admisión al trabajo) y 182 (prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil), los cuales, como hemos mencionado previamente, son claves en la normativa internacional como nacional en la materia. En dicho contexto, ese mismo año 2002 se promulgó el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002 - 2010, siendo esta la última acción que finalmente conduciría a que en el año 2003 el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) crease el CPETI.

El CPETI, representa una estructura de toma de decisiones institucionales para la prevención y erradicación del trabajo infantil, la cual ha sido creada y respaldada por normativa y legislación vigente mediante la Resolución Suprema N 018-2003-TR que la creó en el año 2003. Esta comisión ha servido como espacio de encuentro y de llegada a acuerdos entre los actores que elaboraron la ENPETI 2012 - 2021 (Hurtado , 2019). Este espacio contribuyó a mantener el trabajo infantil vigente dentro de la discusión estatal, mediante el seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos por Perú a través de la firma y ratificación de convenios internacionales, los cuales fueron a la par enriqueciendo la normativa nacional.

En esta etapa, se evidencia la importante influencia de la OIT; sin embargo, a parte de ella, Alza (2014) recalca otro factor clave que, a parte de contribuir a la definición del trabajo infantil como problema público, promovió avances nacionales en cuanto a la normativa nacional para la prevención y erradicación del trabajo infantil. Este factor fue la inminente firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, para lo cual Perú debía cumplir con obligaciones y recomendaciones específicas en materia laboral. 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 cómo 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).

Dicho contexto favoreció también la pronta creación del CPETI, para la cual se consolidarán y enfocarán los esfuerzos del ex ministro de Trabajo, Javier Neves, y del ex viceministro del mismo sector, Alfredo Villavicencio, quienes de manera particular reforzaron la definición del trabajo infantil como problema público, impulsando con ello también su inclusión en la agenda de gobierno de aquella época, a cargo del ex presidente Alejandro Toledo (2001 - 2006), quien posicionó la firma del TLC con EE.UU. como una de las promesas bandera de su gestión; para lo cual, el trabajo infantil resultó siendo un factor clave a atender.

La creación del CPETI involucró a grupos y actores claves, con los cuales el trabajo infantil se pudo consolidar como un problema público de necesaria atención. Para ello, el rol de las ONGs fue fundamental. Las ONGs realizaron acciones de incidencia y cabildeo para formular e implementar acciones necesarias desde el Estado para la atención al trabajo infantil, siendo alentadas y recibiendo la constante asistencia de la OIT a través de su programa IPEC. En ese marco, en el año 2005 se formuló el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2005 - 2010. Dicho plan tuvo como objetivo articular y dar coherencia al discurso y acciones desde el Estado sobre trabajo infantil. Debido a ello, se fortaleció el CPETI y se crearon 22 Comités Regionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, los cuales actualmente son 25. Asimismo, en el año 2010 se aprobó la “Relación de Trabajos Peligrosos y Actividades Peligrosas o Nocivas para la Salud Integral y la Moral de las y los Adolescentes”.

Tras el fin de la vigencia del Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en 2010, el cual no obtuvo los resultados esperados, desde el CPETI se vió la necesidad de poder formular su reemplazo, el cual pueda cumplir la función de brindar los lineamientos para la atención del trabajo infantil en el país. Sin embargo, a pesar de tener ya para esos años definido el trabajo infantil como un problema público por parte del Estado, la necesaria formulación del reemplazo del Plan en mención no pudo ser agendado de manera tan fácil, pues se dependía en gran medida de la voluntad y decisión política del gobierno de turno. En este caso el gobierno de turno era el liderado por Alan García; no obstante, el tema no era una prioridad de su gobierno en esos años, más aún considerando el carácter aún controversial del tema. Debido a ello, la agendación de la ENPETI (2012 - 2021) se demoraría dos años más después del 2010, concretándose como veremos más adelante en los años de gestión de otro gobierno, el de Ollanta Humala.

4.2.2 Agendación de la ENPETI (2012 - 2021)

En el Perú, el proceso de agendación de las diversas acciones del Estado para la prevención y erradicación del trabajo infantil ha tenido la influencia de diversos actores y acontecimientos, los cuales lograron posicionar el tema como uno de relevante atención en momentos específicos, obteniendo así el interés, aunque no sostenido, de los gobiernos de turno como el de Alejandro Toledo (creación del CPETI) y posteriormente el Ollanta Humala (formulación y aprobación de la ENPETI 2012 - 2021). Por ello, para entender el proceso de agendación de la ENPETI 2012 - 2021, fue preciso hacer hincapié en la etapa de definición del problema público, donde se pudo realizar un breve recuento de los antecedentes previos a la estrategia, los cuales explican varias de las características que luego adoptaría la ENPETI.

La etapa de agendación de la ENPETI (2012 - 2021) comenzará en el gobierno del ex presidente Ollanta Humala (2011 - 2016), gestión en la cual también se aprueba la estrategia, pues el tema del trabajo infantil logró nuevamente incorporarse en la agenda gubernamental, posicionándose como un tema de importante atención. Ello ocurrió debido a dos aspectos. Según Martínez (2020), el primero está referido al enfoque de “inclusión nacional” que el gobierno de Humala incorporó como eje articulador de sus propuestas de campaña y plataforma programática, en cuyo marco se crearía el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y se aprobarían programas sociales como el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma y Cuna Más. Debido a ello, posteriormente, la ENPETI lograría poder incluir en su formulación más aspectos operativos y dinamismo, respecto a planes anteriores para la prevención y erradicación del trabajo infantil (Guerrero, 2016).

El segundo aspecto volvería a ser el decidido impulso de la OIT para promover acciones a ser asumidas por parte de los Estados para la prevención y erradicación del trabajo infantil (Martínez, 2020). Para marzo del año 2009, el Consejo de Administración de la OIT, aprobó el Marco de Políticas y Estrategias para el periodo 2010 - 2015, el cual haría énfasis en el impacto perjudicial del trabajo infantil para generar trabajo decente y formal para todos. Según destacó el director de proyectos del Centro de Estudios Sociales y Publicaciones (CESIP), coordinador

en Perú de la Marcha Global contra el Trabajo Infantil e invitado titular ante el CPETI Isaac Ruiz en una entrevista para una investigación académica, en dicho marco, un elemento circunstancial jugó a favor del impulso de la agendación o etapa Pre-Decisional de la política, el presidente Humala debía dar un discurso con motivo del primero de mayo del año 2012, colocando temas que “no signifiquen problemas” (Martínez, 2020, pág. 62).

Asimismo, Moises Siguas, responsable de la Red por un futuro sin Trabajo Infantil hasta el 2010, afirmó también mediante una entrevista para una investigación académica que, durante el gobierno de Humala “había la necesidad de dar una imagen distinta” (Martínez, 2020, pág. 62), por lo que funcionarios del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), sugirieron hablar del Trabajo Infantil y la sugerencia es aceptada. El Presidente, habló sobre el Trabajo Infantil y anunció la Estrategia. En ese sentido, en la misma entrevista, Isaac Ruiz menciona que “Esto no fue una acción de la OIT, sino que en un momento, a través de una coyuntura y una ventana de oportunidad, se puso el tema. A partir de allí (en el gobierno de Huamala) se preocuparon por la elaboración de la estrategia, la cual se aceleró y en septiembre, se lanzó” (Martínez, 2020, pág. 62).

Tras ello, el 11 de junio del año 2012 se llevaría a cabo la 101va Reunión de la Conferencia Internacional de la OIT, en donde el ex presidente Ollanta Humala participó de manera presencial y confirmó la prioridad que su gobierno estaba dando a la atención del trabajo infantil, así como el especial rol de la OIT en ello, confirmando así la inclusión del tema dentro de la agenda gubernamental. Durante su participación recordó y resaltó también el anunció que hizo en mayo de ese mismo año, respecto al ya prometido lanzamiento de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - ENPETI 2012 - 2021, recalcando:

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. Reduciremos 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).

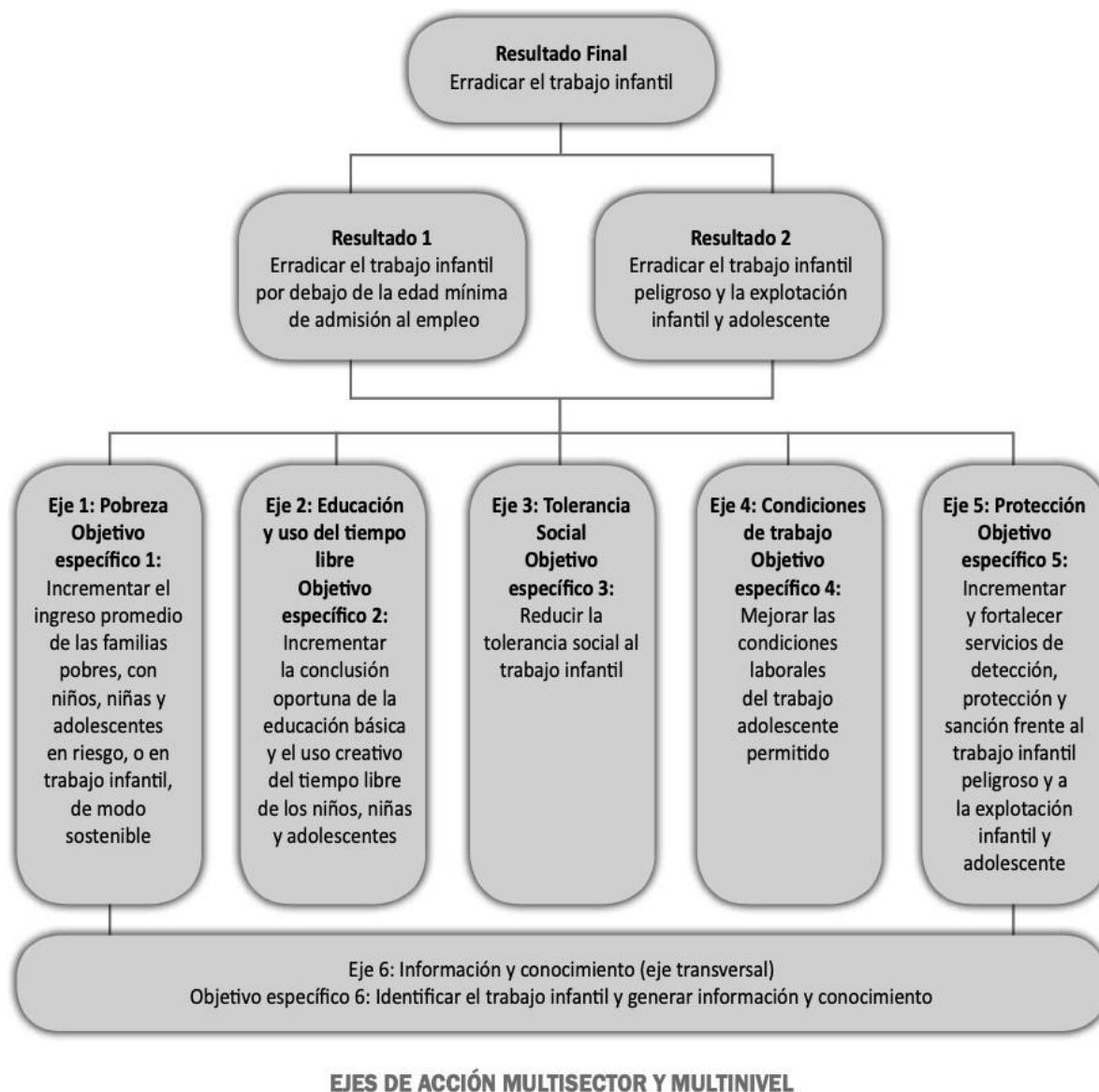
Asimismo, tras su creación en el año 2003, el CPETI cumplió un rol clave y constante en cuanto a la atención del trabajo infantil, pues ejerció una acción articuladora y multisectorial, convocando a actores del Estado, sociedad civil y comunidad internacional, especificados y descritos líneas arriba, para la atención del trabajo infantil. El CPETI realizó de manera continua e institucionalizada las respectivas sesiones ordinarias una vez al mes, donde se convocaron a todos los actores que la conforman y se trabajaron diversas iniciativas para la prevención y erradicación del trabajo infantil. Dicho trabajo continuó vigente en la etapa de agenda de la ENPETI 2012 - 2021, se vio fortalecido con el 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 la OIT y compromisos suscritos por el Estado peruano en materia laboral para cumplir estándares internacionales que permitan al Perú acceder a tratados comerciales claves como el TLC Perú - Estados Unidos. Todo ello, contribuyó a que, en Sesión Ordinaria No 100 del CPETI, de fecha 04 de julio de 2012, se acordara aprobar la “Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - ENPETI 2012-2021”, la cual sería aprobada el 05 de septiembre del 2012, mediante Decreto Supremo No. 015-2012-TR (MTPE, 2012).

4.2.3 Formulación

Como se aprecia en el gráfico 3, la ENPETI (2012 - 2021) constó de una estructura que buscó atender la problemática del trabajo infantil desde seis ejes claves, dotando a cada uno de un objetivo particular. Sin embargo, lo que más llama la atención fue el planteamiento de los sub resultados uno y dos, así como el

resultado final, pues fueron demasiado ambiciosos para la situación y contexto social y económico del país.

Gráfico 3: Resultados y ejes de acción de la ENPETI 2012 - 2021



Fuente: ENPETI 2012 - 2021

Para su ejecución, la ENPETI 2012 - 2021 fue diseñada para su implementación progresiva, contando con cuatro etapas:

Tabla 8: Etapas de implementación de la ENPETI 2012 - 2021

Etapas	Descripción
Primera etapa: 2012 — 2015	Desarrollo de experiencias piloto de implementación de la ENPETI.
Segunda etapa: 2016 — 2018	Diseño y ejecución de programas presupuestales.
Tercera etapa: 2019 — 2020	Seguimiento a la implementación de la ENPETI.
Cuarta etapa: 2021	Sistematización y evaluación de la ENPETI.

Fuente: Elaboración propia

Las etapas de acción son claves para entender la ejecución de la ENPETI 2012 - 2021; por lo que, nos ayudarán en la presente investigación, cuyo objetivo es identificar los principales factores que intervinieron en el desarrollo de la estrategia. Para ello, parte del análisis se enfocará en las razones o causas por las que se dio o no el cumplimiento de objetivos que se planteó la ENPETI (gráfico 3). Dicho objetivo de investigación surge a partir de que la ENPETI ha sido bastante ambiciosa y ha previsto la atención de un número determinado de niñas, niños y adolescentes (NNA); no obstante, a la fecha, en el último reporte publicado por el MTPE, estos han sido números menores. En ese sentido, se puede evidenciar que, si bien el Estado peruano tuvo una Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - ENPETI (2012 - 2021), esta no obtuvo los resultados esperados (Egúsquiza & Félix, 2021).

Los actores que lideraron el proceso de formulación de la ENPETI 2012 - 2021 no variaron considerablemente en relación a los principales actores promotores de su agendación. Para esta etapa de formulación, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) volvieron a obtener el protagonismo. Fue el MTPE, a través de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo (DGDFSST), la institución que lideró el proceso de formulación de la Estrategia. Para ello, la DGDFSST solicitó y recibió la asesoría técnica de la OIT, a través de su mismo equipo técnico - especialista y de la contratación de consultores privados, quienes participaron de todo el proceso de formulación de la estrategia asesorando en los aspectos técnicos para la correcta atención del trabajo infantil. Además de brindar apoyo técnico, la OIT apoyó con el financiamiento parcial de las investigaciones y

estudios realizados previamente a la formulación de la estrategia, y brindó apoyo clave para el proceso de legitimación de la propuesta ante otras carteras ministeriales (Martínez, 2020).

Asimismo, además de la formulación, el MTPE asumió una parte del coste de las propuestas técnicas y realizó luego labores de difusión y coordinación con otros sectores ministeriales, buscando responder al carácter multicausal del trabajo infantil y a la naturaleza multicausal de las intervenciones necesarias para enfrentarlo, ayudando con ello al proceso de legitimación de la propuesta. Para ello, coordinó con ministerios tales como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Ministerio de Salud (MINSA), Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y el Ministerio de Educación (MINEDU), a quienes se buscó convencer de la pertinencia de la Estrategia.

Dicha ejecución de una articulación multisectorial se debió al carácter multicausal del trabajo infantil, para lo cual la ENPETI 2012 - 2021 se estructuró sobre la base de seis ejes estratégicos, que resultaron del análisis de factores asociados y de las consideraciones a las características específicas del trabajo infantil en el Perú. Por ello, el desarrollo de los ejes estratégicos y el logro de los objetivos propuestos, se interrelacionan y comprometen la acción simultánea de diversos actores públicos y privados desde un enfoque multisectorial y multinivel (OIT & MTPE, 2016).

No obstante, dicha convocatoria a los otros sectores, sólo permitiría que estos pudieran ser considerados dentro de la ejecución de acciones específicas en el marco de la estrategia, pues la participación de ninguno de estos ministerios fue institucionalizada en la normativa como sí lo fue para su participación en el CPETI, teniendo así una participación poco efectiva en la formulación de la ENPETI 2012 - 2021. Ello resultaría un grave problema, pues los demás sectores no estarían alineados a los objetivos planteados, a pesar de que varias de las actividades consideradas en la estrategia los involucra. Se explicarían así las posteriores deficiencias al momento de la implementación. Sin embargo, los únicos ministerios que tendrían un rol en la ejecución de la estrategia serían el MINEDU, MIDIS y MIMP, con quienes el MTPE estableció alianzas como el convenio tripartito para la ejecución de la experiencia piloto en Huánuco incluida en la estrategia. Este esfuerzo fue impulsado por los/as viceministros/as.

Del mismo modo, es relevante destacar que a los esfuerzos del MTPE y de la OIT se sumó un hecho circunstancial, que fue la voluntad política del gobierno de turno a cargo del ex presidente Ollanta Humala. “El presidente Ollanta Humala aprovechó una oportunidad, se subió al caballo y no sabía como era la silla. Tenía una agenda pendiente que cumplir como país e impulsó la estrategia por cuanto tenía la necesidad de construir una imagen distinta” (Martínez, 2020). En ese sentido, como ya se ha mencionado, este apoyo inició y se consolidó el mismo año 2012, mediante un discurso dado por Humala el primero de mayo, Día Internacional de los Trabajadores, el cual terminó reconfirmándose en junio de ese mismo año en su participación en la 101va Reunión de la Conferencia Internacional de la OIT. Debido a ello, desde mayo del 2012, el gobierno de Humala se abocó a la elaboración de la ENPETI 2012 - 2021, cuya formulación se aceleró en septiembre y fue aprobada el 05 de septiembre del 2012, mediante Decreto Supremo No. 015-2012-TR (MTPE, 2012).

Asimismo, a pesar de que, en la mayoría de entrevistas realizadas, los actores más involucrados en el proceso de elaboración de la estrategia resaltan como principal debilidad de la ENPETI 2012 - 2021 la carencia de datos estadísticos especializados, es importante mencionar que para la etapa de formulación a parte de la asesoría técnica de la OIT, se utilizó la base de datos e información estadística del INEI. Si bien dicha información no era especializada en materia de trabajo infantil, de igual modo contribuyó a brindar un marco argumentativo clave que ayudó a la aprobación de la estrategia.

La etapa de formulación de una política tiene en su 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. Según Martínez (2020), en el caso de la ENPETI 2012 - 2021, 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. Eso se debió a la alta tolerancia social frente a la problemática, la cual posicionó al trabajo infantil como un tema poco visible en la agenda pública, resaltando con mayor fuerza en la agenda gubernamental por influencia de la OIT. Debido a ello, el trabajo infantil se constituyó en un problema para las instituciones, pero no para la sociedad peruana.

Como consecuencia, en la etapa de formulación de la estrategia primaron aspectos procedimentales más que aspectos de fondo (Martínez, 2020). Ello podría ser consecuencia de que no se lograran establecer los espacios necesarios de consulta a grupos sociales organizados de relevancia como aquellos conformados por los mismos NNA; razón por la cual, la formulación de la ENPETI 2012 - 2021 terminó recayendo en un grupo limitado de expertos, técnicos y funcionarios tanto del MTPE como de la OIT, quienes hicieron la respectiva consulta a un grupo delimitado de actores, en su mayoría participantes del mismo CPETI. En ese sentido, se profundizaron las distancias entre el proceso político y la política pública misma, enfocando el problema aún más en las mismas instituciones (Losada, 2014). En ese sentido, una de las asesoras de la ENPETI 2012 - 2021, Ariela Luna, también ex ministra de Desarrollo e Inclusión Social, manifestó en una entrevista para una investigación académica:

“Lo que le planteé al CPETI para la formulación de la ENPETI 2012 – 2021 fueron dos cosas: 1. Una Estrategia debe ser formulada por resultados, y 2. Que sean medibles. Y que ambos estén amarrados a presupuestos. Lo que en el Estado no tiene presupuesto, no existe. Otro elemento importante que les sugerí es construir capital político. El tema tiene que estar en la agenda presidencial, ministerial y congresal. Yo les decía que esta política no tiene ni capital político ni expresión presupuestal” (Avilés, 2017, p. 76)

A pesar de que, en la etapa de formulación, se contó con la voluntad política y apoyo prioritario del gobierno de turno, el cual estuvo a cargo de la gestión de Ollanta Huamala, ello no aseguró que la ENPETI 2012 - 2021 pudiera obtener un presupuesto exclusivo para la ejecución de sus acciones estratégicas. Ello evidenció una voluntad y apoyo circunstanciales y no sistemáticos. Para la obtención de presupuesto, pensar en la formulación de una política pública en lugar de una estrategia, hubiera podido brindar más posibilidades para que el Estado peruano destinara un presupuesto exclusivo para los objetivos que se plantearan en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil. En ese sentido, ¿por qué se decidió formular una estrategia nacional en lugar de apuntar a una política pública?

En primer lugar, una de las razones por las que no se llegó a formular una política en lugar de una estrategia fue porque la formulación de la ENPETI (2012 -

2021) coincidió con la aprobación del PNAIA 2012 - 2021, la cual se convirtió en la herramienta más relevante y general respecto a niñez y juventud. Este ya tenía el carácter de “Plan Nacional” y se encontraba respaldado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Esta también fue otra de las razones por las que se decidió cambiar de nomenclatura de Plan a Estrategia. Según afirman funcionarios entrevistados en la investigación de Hurtado (2019) este cambio de nomenclatura tuvo efectos simbólicos y presupuestales, pues se priorizó el presupuesto asignado al PNAIA 2012 - 2021 ya que este incluía al trabajo infantil dentro de sus amplias competencias sobre infancia.

Asimismo, en segundo lugar, según entrevistas realizadas a miembros del Comité para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI), se decidió formular una estrategia porque esta opción se posicionó como una con más y mejores ventajas que las obtenidas en la experiencia previa con el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2005 - 2010. Estas ventajas implicaban poder generar acciones articuladas entre sectores y poder con ello adaptar objetivos a programas e intervenciones que ya venían siendo ejecutados por otros sectores, haciendo uso de sus presupuestos a falta de uno exclusivo para la estrategia.

“Cuando se formuló la ENPETI (2012 - 2021), una de las cosas que se señaló fue que, al ser una estrategia no había forma de contar con un financiamiento [...] Por ello, la ENPETI buscaba articular acciones y servicios ya existentes que no requerían presupuesto a parte, pero no se tomó en cuenta que (a pesar de dicha articulación) se le daría igualmente prioridad a los objetivos principales de cada una de dichas acciones y servicios, dejando en muchos casos por fuera la tarea de cubrir o satisfacer los requerimientos o necesidades que planteara la estrategia. [...] El objetivo era evolucionar de un plan a una estrategia que se pensaba iba a poder tener resultados un poco más tangibles, pues los sectores podrían actuar de acuerdo a sus propios presupuestos. [...] El plan 2005 - 2010 fue considerado un fracaso porque proponía cosas inviables sin un presupuesto. [...] En esa época no se vio la opción de ir por la política, la cual brinda directamente servicios que requieren financiamiento.” (Isaac Ruiz,

director de proyectos del Centro de Estudios Sociales y Publicaciones (CESIP), coordinador en Perú de la Marcha Global contra el Trabajo Infantil e invitado titular ante el CPETI)

Desde la culminación de la vigencia del Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (2005 - 2010) en el año 2010, el CPETI inició un proceso para seleccionar y formular el tipo de herramienta que no sólo cumpliera el rol de continuar brindando los lineamientos para la prevención y erradicación del trabajo infantil, sino que mejorara el cómo se había llevado el proceso previo con este plan, cuyos resultados no fueron los esperados. En ese marco, como la tercera razón por la cual se decidió formular una estrategia fue el hecho de que el comité volteó a ver el caso de otros países de la región, entre los cuales resaltó la gestión del caso colombiano. Como se señala en el anexo A, que lleva por título “Planes, programas y estrategias para la prevención y erradicación del trabajo infantil en América Latina y Caribe”, en la región la mayoría de países había llevado a cabo el proceso de prevención y erradicación del trabajo infantil mediante la formulación principalmente de planes y, en una mucho menor medida, de estrategias. Colombia fue uno de esos pocos países que decidió formular una estrategia, la cual denominó “Estrategia nacional para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil y proteger al joven trabajador - ENETI (2008 - 2015)”, logrando evidenciar buenos resultados gracias a una buena articulación entre los actores claves, a pesar de tampoco disponer de un presupuesto exclusivo.

La ENETI (2008 - 2015) de Colombia fue presentada por el Gobierno Nacional Colombiano con la asistencia de la OIT, asistencia que también sería nuevamente brindada al gobierno peruano para la presentación de la ENPETI (2012 - 2021). Se tendría planeado replicar el mismo proceso de formulación de la estrategia colombiana, pero esta fue diseñada por el Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador - CIETI, una instancia que evidenciaba mejor articulación entre actores y con decisiones y acciones más descentralizadas y consensuadas. Esto último se debe a que dicho comité está integrado por instituciones y actores de diferentes regiones del país, así como por organizaciones de trabajadores, empleadores e instituciones del Estado. El CIETI junto con los Comités Regionales, fueron los encargados de la implementación y desarrollo de dicha estrategia (Bohórquez 2009). Dicha

articulación efectiva no se veía para el Comité para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - CPETI en Perú.

A pesar de esa falencia, pero tomando en cuenta los buenos resultados en Colombia, Perú decidió seguir el ejemplo colombiano y formular una estrategia nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil contando con la asistencia técnica del programa IPEC de la OIT (ENPETI 2012). Dicha decisión tuvo como cuarta razón un contexto donde los tiempos eran apremiantes, pues Perú llevaba dos años (2010 - 2012) sin una herramienta que brindara los lineamientos para la atención del trabajo infantil; razón por la cual, la formulación de una política pública, la cual tomaría aún más tiempo, sería vista como inviable en esos años. En ese marco, se decidió que las acciones estratégicas de la ENPETI 2012 - 2021 sean formuladas en base a programas y acciones estatales ya activos. Dichos programas fueron seleccionados de acuerdo a la pertinencia y vínculo de sus objetivos preestablecidos en relación a los objetivos de cada uno de los seis ejes de la estrategia (gráfico 3), involucrando con ello, la necesaria generación de articulación con los otros sectores, instituciones o instancias que estuvieran a cargo de dichos programas o acciones.

Entre los programas y acciones estatales incluidos en la formulación de la estrategia, estuvieron el Fondo Nacional de Capacitación Laboral y Promoción del empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Secundaria Tutorial y Nivelación Escolar a cargo del Ministerio de Educación (Minedu), el Programa Juntos del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), etc. Estos programas y acciones estuvieron distribuidos entre cada uno de los seis ejes de la estrategia; dentro de las cuales se encontraban las experiencias piloto, que en el marco de la ENPETI (2012 - 2021) tuvieron como objetivo el generar evidencia que permita mejorar el diseño y la implementación de la estrategia para abordar de manera diferenciada el trabajo infantil en contextos urbanos y rurales; razón por la cual, se enmarcaron en el eje 6 de la estrategia, cuyo objetivo fue la generación de información y conocimiento en el tema.

Un claro ejemplo de la necesaria articulación que planteaba la estrategia, fue la experiencia piloto Huánuco, la cual se formuló a partir de un convenio intersectorial tripartito entre el MTPE, Minedu y Midis. Esta experiencia piloto tenía como objetivo probar la efectividad de una intervención de carácter multisectorial para reducir la incidencia y severidad del trabajo infantil en niños menores de 18

años, para lo cual se dispuso del presupuesto de cada uno de los sectores participantes del convenio a través de sus programas y acciones que serían útiles para los fines de la estrategia. En ese sentido, se dispuso poder involucrar a las familias que ya eran beneficiadas por el Programa Juntos, a las cuales también se benefició con programas productivos para el agro y programas de promoción de empleo y mejora de servicios educativos, los cuales ya venían siendo implementados por el MTPE y el Minedu.

En cuanto al presupuesto, la estrategia a parte de apoyarse en el presupuesto de acciones o programas estatales ya activos, también se apoyó en el financiamiento internacional. Además de contar con el apoyo técnico de la OIT, el cual también implicó el apoyo para la realización de consultorías, acciones y actividades para la atención del trabajo infantil, pudo contar también con un fondo de 14 millones de dólares dado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL por sus siglas en inglés). Este fondo no fue destinado para la estrategia directamente, sino que fue puesto a disposición mediante concurso público para la ejecución del que sería el Proyecto Semilla, el cual finalmente fue liderado e implementado por la ONG Desarrollo y Autogestión (DYA), DESCO y World Learning. Este concurso y posterior designación de las instituciones líderes, se dio en el marco de los años en donde se venía realizando la formulación de la estrategia; razón por la cual, para la implementación del proyecto, se hizo un convenio para que el Proyecto Semilla fuera incluido como una de las experiencias piloto que formarían parte de la primera etapa de implementación de la ENPETI (2012 - 2021), involucrando con ello un trabajo articulado entre las instituciones líderes y el Estado que permitiría facilitar la implementación del proyecto, mejorando así los resultados.

Otro método con el cual se logró financiar acciones enmarcadas en la estrategia fueron los presupuestos por resultados. Ese fue el caso de la experiencia piloto de Lima, implementado en la Municipalidad Distrital de Carabayllo, el cual tuvo como propósito eliminar el trabajo infantil peligroso en el ámbito urbano de las zonas de Las Lomas y El Progreso. El primer año, el proyecto fue financiado a través de un Proyecto de Inversión Pública, que permitió la asignación de recursos ascendentes a S/. 450 mil, el segundo año fue financiado por la Municipalidad de Carabayllo, a través del Programa Municipal para la Prevención y Erradicación del

Trabajo Infantil de la Municipalidad de Carabayllo. En ese marco, es importante mencionar que, la ENPETI (2012 - 2021) planteó como segunda etapa de su implementación el diseño y ejecución de programas presupuestales, lo cual se realizaría luego de evaluar los resultados obtenidos en las experiencias piloto. Ello se realizaría con el fin de poder expandir el alcance de las experiencias piloto que hubieran tenido mejores resultados; sin embargo, como se analizará más adelante, ello no se llegó a realizar.

“El único ítem para el cual ha tenido presupuesto la Dirección fue para tener personal de la Secretaría Técnica. Se da un presupuesto para ello a partir del 2012 o 2013, durante el gobierno de Ollanta Humala, pero sólo para el personal y una que otra acción como campañas, sesiones mensuales del CPETI, etc.” (Isaac Ruiz, director de proyectos del Centro de Estudios Sociales y Publicaciones (CESIP), coordinador en Perú de la Marcha Global contra el Trabajo Infantil e invitado titular ante el CPETI)

Finalmente, si bien no se tuvo un presupuesto exclusivo para la ENPETI (2012 - 2021), la voluntad y decisión política que se obtuvo del gobierno de Ollanta Humala permitió que la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo (DGDFSST) del MTPE, la cual ejerce la Secretaría Técnica del CPETI junto al cual ejecutaron la supervisión y monitoreo de la ENPETI (2012 - 2021), tuviera un presupuesto para la contratación de personal enfocado a dichas responsabilidades, así como para la ejecución de actividades como campañas de sensibilización y la realización de las sesiones mensuales del CPETI. Este fue un factor clave, que contribuyó a la sostenibilidad del CPETI y de las acciones planteadas en el marco de la estrategia.

4.2.4 Implementación por ejes y resultados

Como se ha evidenciado en la tabla 8, la ejecución de la ENPETI 2012 - 2021 se programó a ser realizada en cuatro etapas, las cuales se enfocaron principalmente en el proceso de implementación de las tres intervenciones piloto. Sin embargo, como se evidencia en el gráfico 3, la estrategia contó con seis ejes que implicaron la realización de otras acciones concretas destinadas a cumplir con los

objetivos específicos de cada eje. Por ello, para realizar el análisis del proceso de implementación de la estrategia, se ha consolidado lo que se planteó a realizar en comparación a lo que finalmente se realizó por cada uno de los ejes en los que se insertaron las intervenciones y experiencias piloto propuestas y acciones posteriormente implementadas.

Todo ello se verá complementado con estadísticas por cada eje, las cuales nos permitirán evaluar el logro o no de los objetivos planteados. el análisis no se hará directamente hasta el fin del periodo de vigencia de la ENPETI 2012 - 2021, sino que se medirá primero su avance hasta el 2019, periodo previo al inicio de la pandemia, debido a que esta última representó un factor imprevisto y de fuerte impacto que modificó totalmente el contexto en donde se venía desarrollando la estrategia. De este modo, se realizaron estimaciones de las cifras que se hubiesen obtenido al 2021 sin la aparición de la pandemia, de acuerdo a la tendencia que se evidenció hasta el 2019. Por último, se completará esta parte del análisis haciendo hincapié en el impacto de la pandemia en el proceso de ejecución de la estrategia a partir del año 2020 hasta el fin de su vigencia en el año 2021.

Eje Pobreza

En primer lugar, el Eje 1 sobre pobreza, se planteó como objetivo incrementar el ingreso promedio de las familias pobres con niñas, niños y adolescentes (NNA) en riesgo o en trabajo infantil de los quintiles I y II, de modo sostenible, en un 5%. Al respecto, según las últimas cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en su documento “Perú: Perfil de la Pobreza por Dominios Geográficos 2010 - 2020”, se evidencia que sí hubo un incremento a nivel nacional del ingreso per cápita mensual en 7%. Sin embargo, las cifras no realizan un análisis segmentado para el grupo específico de familias pobres con NNA en riesgo o en trabajo infantil, pero si se segmentan los datos por deciles de ingresos. Partiendo de ello, se promediaron los dos primeros deciles para transformarlos en el primer quintil y los dos siguientes deciles se promediaron para transformarlo en el segundo quintil. De esta manera, se evidenció que, del 2012 al 2019, el primer quintil incrementó su ingreso en 29%; mientras que, en el mismo periodo de tiempo, el segundo quintil incrementó su ingreso en 15%. A ello se suma la tendencia de reducción de la pobreza que venía experimentando el país hasta el 2019; razón por

la cual, se puede inferir que el objetivo del Eje 1 se logró alcanzar. No obstante, es importante recalcar que no se evidencia una injerencia directa de la estrategia; por lo que, también se puede deducir que para dicho logro intervinieron otros factores externos como los programas sociales como Juntos, incremento del Producto Bruto Interno - PBI, incremento de puestos laborales, etc.

Tabla 9: Perú: ingreso real promedio per cápita mensual, según deciles del ingreso, 2010 - 2020

Deciles del ingreso	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variación Porcentual	
												2020 / 2019	2020 / 2010
Nacional	909	933	984	992	1 002	1 004	1 036	1 021	1 044	1 057	837	-20,8	-7,9
Decil 1	145	150	153	164	173	176	181	182	200	210	142	-32,2	-1,6
Decil 2	261	272	288	301	312	320	323	322	344	359	253	-29,7	-3,2
Decil 3	366	379	405	417	426	439	444	439	461	479	344	-28,1	-6,1
Decil 4	470	494	525	534	544	552	565	553	575	593	433	-27,0	-7,9
Decil 5	578	615	652	655	668	668	685	679	696	722	531	-26,5	-8,2
Decil 6	706	746	790	795	811	799	825	822	839	865	651	-24,7	-7,8
Decil 7	870	908	958	968	978	965	1 006	1 000	1 025	1 042	801	-23,1	-7,9
Decil 8	1 091	1 120	1 185	1 198	1 214	1 202	1 254	1 242	1 280	1 287	1 012	-21,4	-7,2
Decil 9	1 459	1 477	1 570	1 599	1 606	1 600	1 668	1 650	1 699	1 704	1 369	-19,7	-6,2
Decil 10	3 146	3 173	3 314	3 290	3 291	3 322	3 414	3 321	3 318	3 307	2 835	-14,3	-9,9

Nota: Deciles móviles o independientes para cada año.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Para la ejecución de este primer eje, la ENPETI (2012 - 2021) planteó tres intervenciones. La primera propuso promover que los gobiernos locales y los programas competentes del gobierno central promuevan y fomenten los proyectos sociales y productivos que beneficien directamente a familias con NNA que trabajan o corren el riesgo de hacerlo. La segunda propuso brindar servicios de empleo, empleabilidad y emprendimiento a hombres y mujeres a cargo de NNA que trabajan o jóvenes con secundaria completa, desempleados o inactivos. Por último, la tercera propuso la mejora de capacidades productivas en zonas rurales. Sin embargo, debido a que la estrategia no contaba con presupuesto a ejecutar, para este eje se buscó articular programas del gobierno central competentes a implementarse a través de los padrones de gobiernos locales seleccionados, como los Programas de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral del MTPE y el programa Agrorural del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri). Del mismo modo, para el caso del monitoreo de las acciones incluidas, la estrategia propuso el uso de los sistemas de

seguimiento y monitoreo de los mismos programas involucrados, así como la implementación de un sistema de seguimiento de la misma ENPETI (2012 - 2021).

No obstante, debido a que estas acciones no fueron formuladas para la atención y cumplimiento exclusivo de los objetivos de la estrategia y dependían de una articulación efectiva entre los sectores e instituciones involucrados, no todas llegaron a concretarse, siendo aún más difícil ejecutar el monitoreo. Respecto a la primera intervención propuesta, según la información recopilada, la primera acción que se logró realizar fue llevada a cabo entre el 2012 al 2015. Entre esos años, se llevó a cabo el fortalecimiento de actividades económicas de familias con NNA en situación de trabajo infantil en Carabayllo (zona de Las Lomas). Esta primera acción se realizó en el marco de la experiencia piloto Lima, la cual venía siendo implementada desde años previos por la Municipalidad Distrital de Carabayllo, pero que se buscó fortalecer en el marco de la ENPETI (2012 - 2021).

“[...] la Municipalidad Distrital de Carabayllo, ya venía en el 2011 haciendo una serie de coordinaciones de trabajo con aliados de la sociedad civil para el caso de la atención del trabajo infantil a través del Comité Multisectorial por los Derechos del Niño y Adolescente - COMUDENA, con quienes se elabora un proyecto de inversión pública para tener un programa que esté dirigido a la prevención y erradicación del trabajo infantil. Aquí tiene que ver mucho Cesip (Centro de Estudios Sociales y Publicaciones) porque fue un orientador, el impulsor de una serie de elementos que ayudó a que la Municipalidad pueda asumir este reto [...] luego el CPETI lo asume como una experiencia piloto de la estrategia, sin que la Municipalidad recibiera financiamiento de la ENPETI o el CPETI” (Fredy Calixto, ex coordinador del Programa Municipal de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (PPETI) de la Municipalidad Distrital de Carabayllo)

Sin embargo, como menciona Fredy Calixto, ex coordinador del PPETI de la Municipalidad Distrital de Carabayllo, esta experiencia piloto gestionó la obtención de su propio presupuesto desde antes de la entrada en vigencia de la estrategia, siendo uno de sus principales aliados el órgano Consultivo y de apoyo a la gestión municipal en temas referidos a la niñez, adolescencia y familia, el COMUDENA, el

cual también cumple el rol de mecanismo permanente de participación ciudadana y de coordinación interinstitucional que permite unir esfuerzos en beneficio de la infancia de una localidad. Asimismo, Calixto también menciona el rol clave que tuvo la ONG CESIP, la cual ya venía ejecutando acciones de incidencia propias de su gestión en la zona, abordando la atención del trabajo infantil. No obstante, una vez que, esta intervención es asumida como una experiencia piloto de la ENPETI (2012 - 2021), la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo del MTPE brindó apoyo técnico al personal que venía ejecutando esta intervención que fue asumida como experiencia piloto. Según Calixto, este apoyo técnico fue brindado por el personal cuya contratación logró ser financiada con el presupuesto obtenido desde el gobierno de Ollanta Humala, siendo dos o tres personas de este equipo quienes llegaban hasta la zona de influencia.

Asimismo, respecto a la primera intervención propuesta, las otras acciones que se confirmaron que se llevaron a cabo, según la información recopilada, fueron el fortalecimiento de actividades económicas de familias con NNA en situación de trabajo en las zonas de Chosica y Huachipa en el departamento de Lima, Chiclayo en el departamento de Lambayeque, Catacaos en el departamento de Piura, Tarapoto y Banda del Shilcayo en el departamento de San Martín y El Milagro en el departamento de La Libertad. No obstante, estas acciones realizadas no fueron realizadas por instituciones o instancias estatales; sino que, venían siendo implementadas, desde antes de la entrada en vigencia de la estrategia, por la ONG CESIP en el marco de la implementación de diversos proyectos a su cargo con el financiamiento de la empresa privada y de fondos de la cooperación internacional.

Junto a la intervención de CESIP que menciona Fredy Calixto en Carabayllo, la ONG también venía interviniendo desde años previos a la entrada de vigencia de la estrategia en Huachipa. Estas intervenciones se realizaban en el marco del programa Proniño, ejecutado con el financiamiento de la Fundación Telefónica, el cual buscaba ofrecer oportunidades para mejorar el proyecto de vida de las infancias, mediante el apoyo para una educación de calidad con el apoyo de la tecnología, enfocándose en las NNA trabajadores. En ese marco, en el caso de Huachipa, como parte de las acciones ejecutadas, se constituyó un fondo que se transfirió a la misma Asociación de padres y madres de familias de las NNA participantes del programa. En el caso de las otras zonas de los demás departamentos, también se realizaron intervenciones en el marco del programa

Proniño, el cual tuvo un componente para el apoyo a las actividades económicas de las familias con NNA en riesgo o en trabajo infantil.

Sin embargo, debido al rol de invitado titular del CESIP dentro del CPETI, todas estas acciones fueron registradas por la misma ONG dentro del plan anual que se armaba al inicio de cada año mediante la gestión de la Secretaría Técnica del CPETI. Dicho plan se estructuraba mediante la solicitud a cada miembro del CPETI (del Estado, sector privado, sociedad civil, gremios sindicales y organizaciones internacionales), para que registraran aquellas acciones que realizarían en el año y que pudieran coincidir con los objetivos planteados dentro de la ENPETI (2012 - 2021). De este modo, se buscaba complementar el avance que se hubiera podido lograr desde la misma Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad Y Salud en el Trabajo (DGDFSST) del MTPE encargada del CPETI. Por esa razón, estos aportes también fueron considerados dentro de los informes que el MTPE brindaba respecto a los avances en materia de trabajo infantil.

Otra acción realizada, que se consideró como un aporte al logro del objetivo del eje pobreza de la ENPETI (2012 - 2021), fue la implementación del Sistema de Registro de Trabajo Infantil (SIRTI) en el año 2016, pues permitió identificar a NNA en riesgo o en situación de trabajo infantil, para identificar y localizar los grupos de atención urgente mediante la acción articulada con instancias como la DEMUNA o las instituciones educativas. Esta acción no estaba programada en la formulación de la estrategia; sin embargo, en el marco de la cooperación sur - sur, Perú se acercó a Chile y Colombia para aprender de sus sistemas de seguimiento al trabajo infantil. El SIRTI inició su implementación en los distritos de Comas y Carabayllo, en el departamento de Lima y en el distrito de Santa María del Valle, departamento de Huánuco; sin embargo, no llegó a trascender de la forma en la que se planteó inicialmente. Es importante recalcar que este SIRTI es diferente a las mismas siglas utilizadas a nivel regional por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para denominar al Sistema de Información Regional sobre Trabajo Infantil (también con las siglas SIRTI).

La tercera acción que llegó a ser ejecutada para el logro del objetivo planteado en el eje pobreza fue el impulso del Fondo Nacional de Capacitación Laboral y Promoción del Empleo, para que dentro de sus acciones fuera implementado con enfoque hacía las familias con NNA en riesgo de trabajo infantil. El objetivo de este proyecto fue mejorar los ingresos de estas familias a través del

desarrollo de competencias laborales, para generar emprendimientos e insertarlas laboralmente. Sin embargo, esta acción no logró trascender, en primer lugar, por las dificultades que se presentaron para la articulación interna. Si bien el fondo era gestionado por el mismo MTPE, este estaba adscrito a un viceministerio distinto al que pertenecía la DGDFSST, lo cual implicó una especial gestión para lograr una articulación exitosa, que lamentablemente no llegó a sostenerse. En segundo lugar, no se mapeó los requisitos que debían cumplir los miembros de las familias seleccionadas para ser beneficiados con este fondo, lo cual finalmente, limitó que los beneficios llegaran a ellos.

Finalmente, la cuarta acción que se logró ejecutar en el marco del eje pobreza fue lograr que la encuesta principal realizada por el Midagri, incluya preguntas sobre el trabajo infantil, ello considerando la alta incidencia de esta problemática dentro del sector agrícola en el Perú. Esta iniciativa surgió desde el mismo MTPE, el cual gestionó una relación bilateral entre ambos ministerios en el 2015. Ello permitió tener información actualizada sobre hogares con NNA que trabajaban en el sector agrícola. Esta acción se logró concretar; no obstante, la realización de la encuesta se da dejando pasar periodos prolongados de tiempo, lo cual no favorece el objetivo de poder contar con datos actualizados sobre la problemática en este sector tan relevante.

Eje Educación y uso del tiempo libre

En segundo lugar, en el Eje 2 sobre educación, se planteó como objetivo incrementar la conclusión oportuna de la educación básica y el uso creativo del tiempo libre de las niñas, niños y adolescentes (NNA). Dicho eje se dividió en cuatro subejos. Los dos primeros subejos se propusieron como objetivos el incremento del porcentaje de NNA de 12 a 13 años que concluyó la educación primaria, el primer subeje en el ámbito urbano y el segundo subeje en el ámbito rural. Como resultado, según las estadísticas de la plataforma Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE) del Ministerio de Educación, la cual hasta el momento sólo registra cifras hasta el año 2020, ninguno de estos dos subejos logró alcanzar sus objetivos.

En el caso del ámbito urbano, el objetivo fue incrementar la cifra de 86.6% obtenida en 2011 a 100% para el fin del año 2021. Si bien hasta el 2019 la tendencia fue al alza, llegando a alcanzar el 92% de NNA de 12 a 13 años del ámbito urbano

que concluyó la educación primaria, en 2020 se evidenció una baja porcentual, disminuyendo a 89.8%. Como principal factor explicativo de dicha disminución surge la pandemia por Covid-19, la cual siguió siendo importante en 2021. Sin embargo, según evidencian las cifras de ESCALE, desde el año 2016 al 2019 el promedio del incremento por año fue de 1.3%, con lo cual a pesar de que no hubiera surgido la pandemia, el objetivo de igual forma no se hubiera podido lograr. En el caso del ámbito rural tampoco se pudo lograr el objetivo, el cual buscaba incrementar la cifra de 64.6% obtenida en el 2011 a 100% al cierre del 2021. En este caso la pandemia no tuvo un impacto significativo en la tendencia de las cifras, pues esta siguió al alza hasta el cierre del 2020. Sin embargo, según el patrón de crecimiento porcentual de 1.98% como promedio anual desde el año 2016 al año 2020, no era probable que para el 2021 llegara a alcanzar el objetivo del 100%.

Tabla 10: Tasa de conclusión, primaria, grupo de edades 12 - 13 (% del total)

	INDICADOR		ERROR MUESTRAL		EXCEL
	2016	2017	2018	2019	2020
PERÚ	85.6	87.0	88.8	89.5	88.6
Sexo					
Femenino	86.4	87.6	89.4	90.3	90.2
Masculino	84.8	86.4	88.3	88.7	87.0
Área y sexo					
Urbana	<u>89.5</u>	<u>90.6</u>	<u>92.4</u>	<u>92.0</u>	<u>89.8</u>
Femenino	90.4	91.6	93.2	93.1	91.1
Masculino	88.5	89.7	91.7	91.0	88.5
Rural	<u>77.1</u>	<u>78.6</u>	<u>80.6</u>	<u>83.5</u>	<u>85.0</u>
Femenino	77.6	78.1	80.7	83.8	87.5
Masculino	76.7	79.0	80.5	83.1	82.4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares. En: Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE) del Ministerio de Educación

Los siguientes sub ejes, el tercero y el cuarto, se plantearon como objetivos el incremento del porcentaje de adolescentes de 16 a 17 años que concluye la educación secundaria, el tercer subeje en el ámbito urbano y el cuarto subeje en el ámbito rural. Para el análisis de estos subejos, ESCALE brinda cifras acotadas al rango de edad de 17 a 18 años; por lo que, nos guiaremos de la tendencia que se muestre para determinar a partir de una proyección porcentual si se lograron o no los objetivos. En el caso del ámbito urbano, el objetivo fue incrementar el porcentaje

de 71.5% obtenido en 2011 a 100% en 2021. Si bien la tendencia se mostró al alza, hasta el 2020 sólo se logró que esta cifra aumentara hasta 83.5%, evidenciando un promedio de crecimiento anual de 0.98% desde el año 2016. Debido a ello, era poco probable que al 2021 se llegara a alcanzar el 100% planteado, más aún en un contexto de pandemia. Caso similar ocurrió en el ámbito rural, donde el objetivo fue incrementar el porcentaje de 41.6% en 2011 a 80% en 2021. Si bien la tendencia también se mostró al alza hasta el año 2020, sólo se logró incrementar la cifra hasta un 65.8%, evidenciando un promedio de crecimiento anual de 4.5% desde el año 2016; con lo cual, no era viable el logro del objetivo al año 2021.

Tabla 11: Tasa de conclusión secundaria, grupo de edades 17 - 18 (% del total)

	INDICADOR		ERROR MUESTRAL		EXCEL
	2016	2017	2018	2019	2020
PERÚ	71.7	72.9	74.5	76.8	79.7
Sexo					
Femenino	72.7	77.0	76.8	78.6	84.6
Masculino	70.7	69.0	72.3	75.1	75.2
Área y sexo					
Urbana	<u>79.6</u>	<u>80.0</u>	<u>80.5</u>	<u>81.7</u>	<u>83.5</u>
Femenino	80.8	84.7	82.8	83.1	88.6
Masculino	78.4	75.5	78.3	80.3	78.7
Rural	<u>47.8</u>	<u>51.9</u>	<u>54.8</u>	<u>60.7</u>	<u>65.8</u>
Femenino	47.4	53.1	55.2	62.4	68.6
Masculino	48.1	51.0	54.4	59.3	63.4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares. En: Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE) del Ministerio de Educación

Para el logro del objetivo propuesto en este eje, la ENPETI (2012 - 2021) propuso diversas intervenciones en relación a los tres niveles de educación básica, incluida la educación bilingüe intercultural en los niveles primaria y secundaria, la formación superior técnico-productiva para adolescentes, capacitación sobre el trabajo infantil dirigida a docentes y estudiantes de institutos superiores pedagógicos y de universidades y servicio de uso creativo del tiempo libre de NNA. Según el documento de la misma ENPETI (2012 - 2021), estas intervenciones involucraban también la articulación con diversos programas preexistentes, en su mayoría

ejecutados por el Minedu. En el caso de las intervenciones para la educación básica regular inicial, se planteó que los estudiantes de este nivel reciban 900 horas lectivas en instituciones educativas regulares y 700 horas mediante el Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI). Del mismo modo, se propuso focalizar el Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA-IE) y finalmente contribuir al impulso de los Programas de Ludotecas itinerantes.

Para el caso de las intervenciones para el nivel de educación básica regular primaria, se planteó que los estudiantes de primaria de la educación básica regular recibieran 1100 horas lectivas al año. Para ello, desde la ENPETI (2012 - 2021), se planteó contribuir al impulso de los programas de alimentación escolar y al Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje PELA 1ro y 2do grado. Del mismo modo, para el caso de la educación básica regular secundaria se propuso que los estudiantes de secundaria de la educación básica regular recibieran 1200 horas lectivas efectivas al año con adecuación al entorno económico social. Para el caso de la educación bilingüe intercultural nivel primaria se propuso que los estudiantes de este nivel escolar recibieran 1000 horas lectivas al año, lo cual sería articulado con programas de alimentación escolar. Propuestas similares se dieron para el caso de la educación bilingüe intercultural del nivel secundaria, pues se propuso que los estudiantes de este nivel escolar recibieran 1000 horas lectivas al año con adecuación al entorno productivo social. Esta propuesta estaba articulada con programas de alternancia en secundaria y programas de apoyo a los escolares de este nivel, los cuales incluían alojamiento y movilidad escolar.

En el caso de la formación superior y técnico - productiva para adolescentes, se propuso que estos recibieran becas en CETPROS para capacitación técnico-productiva; mientras que, para el caso de los adolescentes de zona rural, se promoverían las becas de formación en educación técnica y superior. Por otro lado, respecto a las intervenciones en capacitación, se propuso que los docentes beneficiarios del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP) fueran capacitados en la identificación y manejo de trabajo infantil en el aula. Asimismo, se propuso que los alumnos de institutos pedagógicos y universidades fueran capacitados en la identificación y manejo del trabajo infantil en el aula. Por último, para el caso del uso creativo del tiempo libre de NNA, se propuso que las instituciones educativas y gobiernos locales con programas de uso del

tiempo libre de NNA, realicen las acciones pertinentes en alianza con actores privados.

Como se evidencia, para el caso del presente eje se requería la necesaria y efectiva articulación con el Minedu, pues se planeaba disponer de los recursos de distintos programas de dicho sector; tales como, el PRONEI, PELA-IE, programas de ludotecas itinerantes, programas de alimentación escolar, programas de apoyo a los escolares: alojamiento y movilidad escolar, PRONAFCAP, CETPROS y programas de uso del tiempo libre. Debido a ello, la articulación también sería necesaria para elaborar el monitoreo de los resultados que se lograsen en este eje, siendo dicha información brindada en la mayoría de las intervenciones por el mismo Minedu y en algunos casos por los mismos sistemas de seguimiento de los programas en mención, como sería el caso del PRONAFCAP, y haciendo el uso también del Censo Escolar y sistemas de seguimiento del mismo Minedu. Ello sería complementado con el Sistema de seguimiento de la ENPETI.

Si bien la articulación efectiva entre el MTPE y el Minedu se intentó realizar, los resultados evidenciaron que no se logró la sostenibilidad en el tiempo de vigencia de la ENPETI (2012 - 2021), a pesar de la participación constante de un representante de este sector en el CPETI, el cual era designado desde la Dirección de Educación Básica Regular. Al respecto, Isaac Ruiz, entrevistado para la presente investigación, indicó “el Minedu no realiza informes constantes al CPETI, lo ha hecho de manera esporádica”. Como resultado, no todas las intervenciones propuestas llegaron a ser ejecutadas. Las primeras acciones que se llegaron a realizar, se señaló que fueron realizadas en el marco de la experiencia piloto del Proyecto Semilla. En el marco de dicho proyecto se trató de garantizar la sostenibilidad de los programas Secundaria Tutorial y Nivelación Escolar, los cuales estaban a cargo del Minedu, logrando que sean institucionalizados por dicho ministerio. Asimismo, el proyecto logró implementar el Modelo Municipal, instrumento de política pública en materia de erradicación del trabajo infantil que incorpora criterios para identificar este tipo de casos en el marco de las acciones de fiscalización de los gobiernos regionales. Por último, en el marco de dicho proyecto también se logró la articulación con la organización sin fines de lucro llamada Sinfonía por el Perú, con la cual se articularon programas para el uso creativo del tiempo libre enfocado a la música de NNA de colegios beneficiados en Huánuco.

Al margen de las intervenciones implementadas en el marco de la experiencia piloto del Proyecto Semilla, también se reportó la implementación de otras intervenciones que también requirieron la articulación con el Minedu. En 2017, como actividad del sector educación, se logró que la Matriz de Riesgo Social, que se usa en educación y ve variables de embarazo, deserción escolar y extraedad, incluya el tema del trabajo infantil en 267 instituciones educativas focalizadas del Programa Soporte Pedagógico rural. Si bien esta intervención fue iniciativa del Minedu en diálogo con el MTPE, no fue discutida en el CPETI. Hasta la fecha no se ha reportado de un incremento del número de instituciones educativas en las cuales se implemente esta intervención; razón por la cual, su alcance sigue siendo mínimo en relación al número muy superior de instituciones educativas que quedan por fuera.

Al igual que el eje previo sobre pobreza, desde la DGDFSST también reportó como intervenciones realizadas para el presente eje de la estrategia a acciones que fueron incluidas en el Plan Anual del CPETI por otras instituciones u organizaciones. Ese fue el caso de las acciones orientadas a incorporar en sesiones de tutoría el tema de la prevención del trabajo infantil, la cual fue incluida por el mismo Minedu. Si bien esto ya estaba incluido en el espacio de tutoría, no siempre se llegó a ejecutar. Por ello, con esta intervención se buscó nuevamente incidir para que se ejecute. Por último, otra acción que también fue realizada por otra organización, pero que fue también considerada como un aporte al presente eje de la ENPETI (2012 - 2021) fue la implementación de Centro de Desarrollo Integral de la Niñez (CDINA) en localidades focalizadas, para el desarrollo de capacidades y uso creativo del tiempo. Esta intervención fue realizada por CESIP, quien la incluyó dentro de uno de los planes anuales del CPETI, los cuales son elaborados con los aportes de cada organización e instituciones partes.

Eje Tolerancia social

Respecto al Eje 3 sobre tolerancia social, se planteó como objetivo reducir la tolerancia social al trabajo infantil ejercido por niños de 5 a 13 años en zona rural de 30% en el año 2007 a 0% en el año 2021. En el año 2015 se realizó la Encuesta Nacional Especializada de Trabajo Infantil (ETI), en cuyo informe no se presentó el análisis de dicho factor. Sin embargo, sí evidenció que hasta ese año (2015), la tolerancia de padres y/o tutores cuyos hijos realizan alguna actividad económica

había aumentado a 55.1% frente al trabajo realizado por niñas y niños de 5 a 13 años. Debido a que, hasta la fecha no se han encontrado datos que muestren la situación en años más recientes, se puede determinar, de acuerdo a la tendencia y proyección, que el objetivo planteado para este caso no se logró alcanzar.

Tabla 12: Perú: Percepción de los padres y/o tutores cuyos hijos realizan alguna actividad económica acerca de la situación ideal de los niños de 5 a 17 años de edad, 2015 (%)

Situación ideal del niño de 5 a 17 años	Total	Área de residencia		Cuartiles de gasto per cápita				Años promedio de educación del informante	Perfil de los niños			
		Urbana	Rural	I	II	III	IV		Sexo		Rango de edad	
									Niños varones	Niñas	De 5 a 13	De 14 a 17
Solo se dedique a trabajar ^{1/}	2,4	1,1	3,5	3,6	2,3	0,5	0,6	6,3	2,8	2,0	1,8	3,2
Solo se dedique a estudiar ^{2/}	41,7	41,7	41,6	40,3	50,5	36,7	37,9	7,2	39,6	44,3	42,6	40,5
Combine trabajo y estudio ^{3/}	42,7	38,9	45,8	47,1	38,6	47,2	25,6	7,0	45,3	39,3	42,2	43,3
Solo se quede en casa ^{4/}	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	8,3	0,1	0,1	0,1	0,0
Solo se dedique a las tareas domésticas de la casa ^{5/}	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	5,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Combine tareas domésticas en la casa y estudio ^{6/}	9,9	12,0	8,2	8,1	5,6	5,7	31,6	9,0	8,7	11,4	11,0	8,6
Otro ^{7/}	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	6,0	0,0	0,1	0,0	0,1
No sabe/No conoce ^{7/}	3,1	6,2	0,7	0,7	2,7	9,8	4,4	11,1	3,4	2,8	2,2	4,2
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	7,4	100,0	100,0	100,0	100,0
Total absoluto (Miles) ^{2/}	1 939,3	871,7	1 067,6	946,9	430,1	335,1	227,1		1 088,8	850,5	1 062,5	876,8

1/ Cifras referenciales para todas las categorías.

2/ Cifras referenciales para los cuartiles III y IV.

3/ Cifra referencial para el cuartil IV.

4/ Cifras referenciales a excepción del área urbana, de los cuartiles III y IV y de los años promedio de educación del informante.

5/ Cifras referenciales a excepción de los cuartiles III y IV.

6/ Cifras referenciales a excepción de los años promedio de educación del informante.

7/ Cifras referenciales para el total, el área rural, el cuartil I, niñas y el rango de edad de 14 a 17 años.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Encuesta Nacional Especializada de Trabajo Infantil (ETI). Módulo del adulto. 2015.

Las intervenciones para el presente eje consistieron en su mayoría en el diseño e implementación de una estrategia de comunicación pero con diversos fines, el primero fue en derechos y protección de la infancia con el fin de generar una visión y valorización de la infancia y adolescencia, el segundo enfocado en educación con el fin de modificar las percepciones y actitud frente al trabajo infantil y el tercero en política orientado a la incidencia, el cabildeo, la movilización social y la generación de demanda social en favor de la prevención y erradicación del trabajo infantil. Asimismo, en cuarto lugar se planteó el diseño e implementación de un plan para el fortalecimiento de capacidades de los CDRPETI que involucraría un plan de capacitación que incluya el diseño y elaboración de material específico para la implementación de la ENPETI (2012 - 2021).

En quinto lugar, se planteó el diseño e implementación de una estrategia para el desarrollo de capacidades de padres y madres pertenecientes a familias en riesgo o en situación de trabajo infantil, con el objetivo de promover el pensamiento reflexivo respecto al trabajo infantil.

En sexto lugar, se planteó la implementación de sistemas de vigilancia comunitaria para la prevención y detección del trabajo infantil, lo cual se lograría con la creación de grupos comunitarios para la identificación, detección y atención del trabajo infantil. Por último, en séptimo lugar, se planteó la sensibilización sobre el trabajo infantil en el ámbito de las intervenciones del programa JUNTOS, lo cual se realizaría mediante la capacitación al personal de JUNTOS para utilizar material de difusión sobre características y consecuencias del trabajo infantil para que luego ellos puedan entregar material y sensibilizar a madres beneficiarias del programa.

Para cada intervención, la estrategia planteó la generación de paquetes comunicativos enfocados en los grupos objetivos como decisores locales y nacionales, funcionarios públicos, actores comunitarios, así como padres y madres de familia. El monitoreo de ello, se daría principalmente mediante el sistema de seguimiento de la ENPETI (2012 - 2021) misma, siendo la excepción la última intervención propuesta, cuyo monitoreo se realizaría además con el sistema de seguimiento de MIDIS/JUNTOS.

De todos los ejes planteados por la estrategia, este es el que más intervenciones realizadas declara. Sin embargo, una gran parte de ellas fueron gestionadas y ejecutadas por otros sectores enfocados en sus propios funcionarios y público objetivo con el cual se relacionan. A pesar de que, estas acciones fueron realizadas finalmente en coordinación con el MTPE, fueron los otros sectores quienes tuvieron la iniciativa y la registraron en el Plan Anual del CPETI, considerándose así un insumo para el logro de los objetivos de la ENPETI (2012 - 2021). Ese fue el caso del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDHC), del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) y del Ministerio de Energía y Minas (MINEM). A ellos se sumó la Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT), quienes también implementaron campañas de sensibilización sobre el tema a sus líderes sindicales.

No obstante, para el caso del presente eje, sí es importante reconocer que la mayoría de intervenciones realizadas terminaron siendo gestionadas y finalmente ejecutadas desde el mismo MTPE. En ese sentido, se realizaron campañas,

programas y acciones focalizadas de sensibilización con padres y madres de familia y se aprovechó el marco de la celebración del “Año internacional para la eliminación del trabajo infantil” (2021), en cuyo marco se elaboraron y difundieron todo tipo de materiales comunicacionales. Del mismo modo, también se realizaron intervenciones enfocadas en los funcionarios públicos del mismo sector, aunque de los diferentes niveles jerárquicos y de gobierno. Se realizó el fortalecimiento de capacidades de los Comités Directivo Regional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CDRPETI), lo cual implicó la conformación o reactivación en regiones en las que estos aún no existían y consolidación en las que venían funcionando. A pesar de esta intervención, según entrevistas realizadas, una de las falencias más fuertes para la atención del trabajo infantil, sigue siendo la falta de articulación en los distintos niveles de gobierno, lo cual termina perjudicando el correcto funcionamiento respecto al tema por parte de instancias como los CDRPETI.

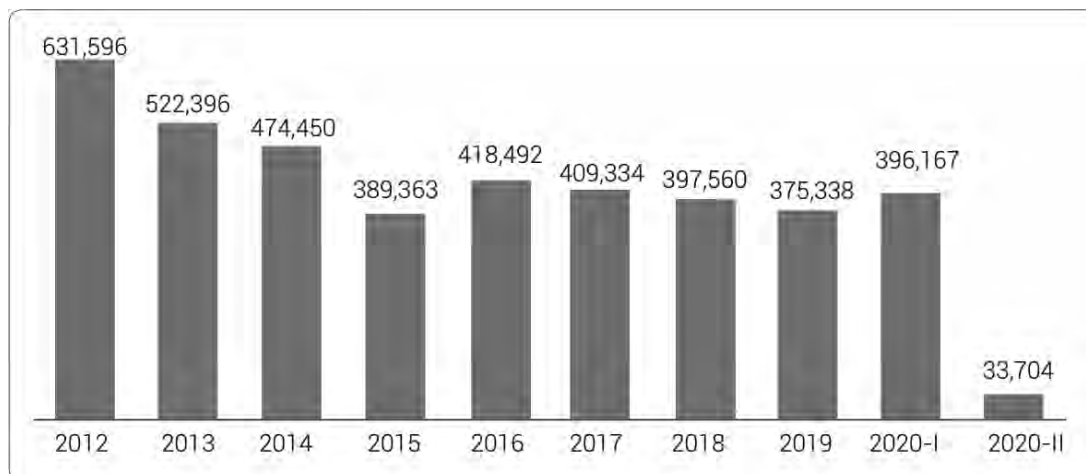
Finalmente, las dos últimas intervenciones realizadas involucraron en primer lugar la capacitación de funcionarios públicos vinculados al proceso de atención de casos de trabajo infantil, entre los cuales se les dio prioridad a los de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), entidad adscrita al MTPE, y a los inspectores de la Policía Nacional del Perú (PNP), serenazgo y DEMUNAS. Por último, se identificaron a diversas autoridades y líderes locales (alcaldes, defensores, docentes, directores de UGEL, representantes de salud, policía, entre otros) en localidades focalizadas para realizar acciones conjuntas para el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI).

Eje Condiciones laborales

El Eje 4 se enmarca en las condiciones de trabajo, planteándose como objetivo la mejora de las condiciones laborales del trabajo adolescente permitido, buscando que el porcentaje de adolescentes de 14 a 17 años registrados con condiciones de trabajo adecuadas aumente de 4% en el año 2011 a 16% en el año 2021. Según las estadísticas encontradas, ello no se logró, pues a pesar de que entre el año 2012 al año 2020 la cantidad de adolescentes de 14 a 17 años que trabajan en Perú no se redujo, en el mismo periodo de tiempo, se mostró una reducción considerable de autorizaciones para trabajo de adolescentes registradas,

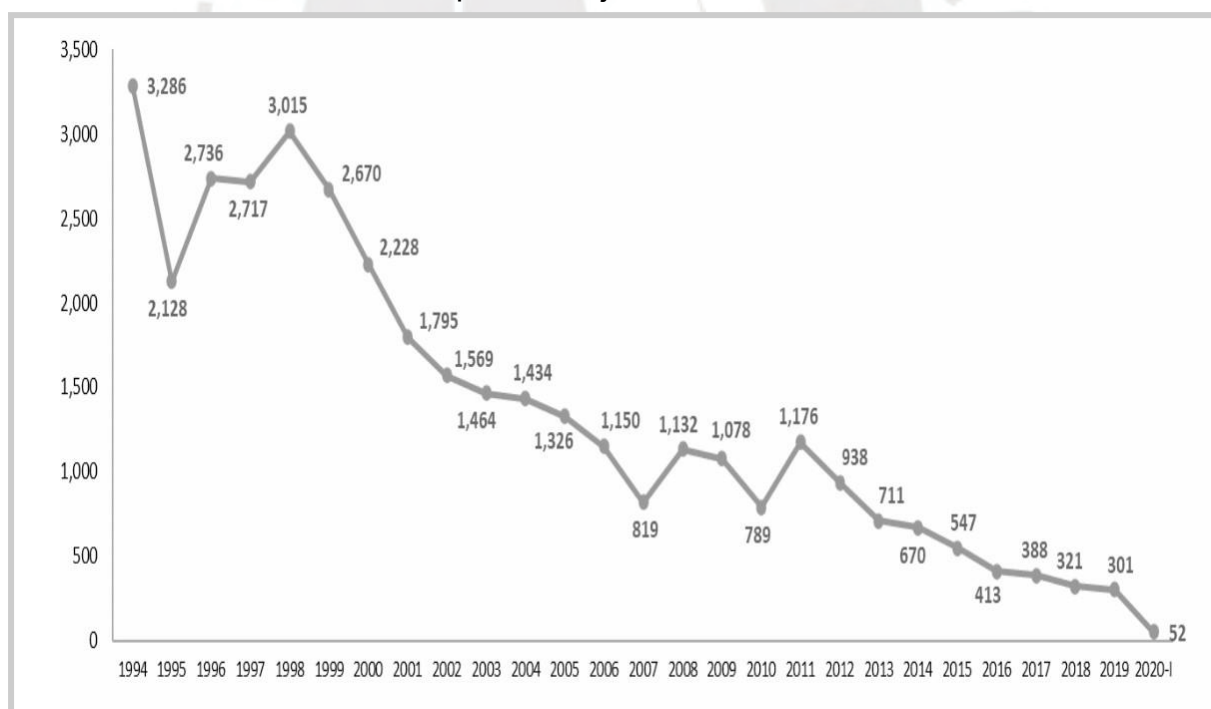
evidenciando con ello un aumento de adolescentes que trabajan bajo condiciones irregulares.

Gráfico 4: Perú: Adolescentes de 14 a 17 años que trabajan para obtener algún ingreso



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares (ENAH). Elaborado por Egúsquiza & Félix (2021)

Gráfico 5: Perú: Autorizaciones para trabajo de adolescentes



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) - Anuarios Estadísticos (2012 - 2019) y Leyendo Números (2020-I)

La estrategia planteó diversas intervenciones para el logro del objetivo del presente eje. En primer lugar, se propuso articular los registros regionales y locales

de trabajo adolescente que incluyan variable de trabajos peligrosos, para lo cual se buscó mejorar y fortalecer el Registro Administrativo del MTPE y de los gobiernos regionales y locales de trabajo adolescente que incluyan variable de trabajos peligrosos. En segundo lugar, se propuso la fiscalización de las condiciones laborales de los trabajadores adolescentes registrados, para lo cual se realizarían operativos sectoriales y multisectoriales, dirigidos por el gobierno nacional, en coordinación con los gobiernos locales, para detectar situaciones de trabajo peligroso adolescente. En tercer lugar, en la estrategia se propuso brindar incentivos para la formalización del trabajo adolescente permitido, para lo cual se gestionaría que las MYPE, prioritariamente las dirigidas por mujeres, suscribieran convenios con el MTPE para el uso de modalidades flexibles de contratación laboral de adolescentes, bajo corresponsabilidad de alcanzar una cuota mínima de formalización.

En cuarto lugar, la ENPETI (2012 - 2021) propuso la certificación de Buenas Prácticas, para las cuales se brindaría capacitación y certificación laboral a empresas que promovieron buenas prácticas de protección del trabajo adolescente permitido en su cadena de valor. En quinto lugar, se propuso la identificación de trabajo infantil en la cadena de valor de sectores específicos, en el marco del Pacto Global, para lo cual se aplicaría una herramienta de identificación. En sexto lugar, se propuso la identificación de factores de riesgos ocupacionales en los ambientes de trabajo, en particular aquellos donde existen adolescentes trabajadores, para el personal de salud responsable de las actividades de salud ocupacional aplicaría una ficha de identificación de poblaciones en situación de trabajo adolescente y elaboraría un informe técnico proponiendo acciones multisectoriales de respuesta.

Para el caso del monitoreo, este se basaría principalmente en el sistema de seguimiento de la ENPETI, así como en el sistema de inspección del trabajo y del sistema de información y seguimiento de las empresas que aplican la herramienta. Sin embargo, no todo pudo ser llevado a cabo y tampoco se pudo obtener los resultados esperados. Desde la DGDFSST se informó que para este eje se realizó un concurso de buenas prácticas de empresas en la categoría de trabajo infantil, promovido desde el mismo MTPE. Asimismo, se realizó la promoción de la red de empresas y productores libres de trabajo infantil; mientras que, en el marco de la implementación de la experiencia piloto del Proyecto Semilla, se ejecutaron diversas actividades vinculadas al reconocimiento de uno de sus componentes bandera, el

Sello Libre de Trabajo Infantil, buscando posteriormente su difusión y entrega a las empresas.

El Sello Libre de Trabajo Infantil tiene por finalidad promover en las empresas prácticas de prevención y erradicación del trabajo infantil en los procesos productivos y prestación de servicios y busca también asegurar que si una empresa cuenta con mano de obra adolescente, se cumplan con los parámetros establecidos en la ley. Este sello puede ser exhibido en los productos de las empresas quienes lo reciban, las cual también eran beneficiadas con asistencia técnica en materia de trabajo infantil, mejoraban su posicionamiento y ventaja competitiva, accedían a mercados socialmente responsables y atendían la demanda de productos que cumplan estándares de responsabilidad social con precios diferenciados.

Del mismo modo, se realizó la coordinación entre el MTPE y la SUNAFIL para que se use la información sobre autorización de adolescentes para trabajar y se tenga mapeado los sectores de mayor incidencia de irregularidad en donde se requería con mayor urgencia la intervención de fiscalización. En ese sentido, a través del Grupo Especializado de Inspectores del Trabajo en materia de Trabajo Forzoso y Trabajo Infantil de la SUNAFIL, crado en 2018, se han desarrollado a la fecha 3 774 inspecciones de oficio o realizadas ante la denuncia de ciudadanos(as) para verificar y proteger los derechos laborales de las y los adolescentes registrados(as). No obstante, según la entrevista realizada a una funcionaria de SUNAFIL, un grave problema que enfrenta la SUNAFIL es que su alcance no termina siendo suficiente para cubrir los problemas más graves de trabajo infantil en otras regiones del país. Asimismo, mencionó que, una vez encontrados los casos, la atención que brindan no tiene el carácter integral que se requiere, impidiendo ello que se logre dar seguimiento hasta que las NNA puedan estar en el pleno ejercicio de sus derechos.

“El trabajo que realizamos en el Grupo Especializado era muy duro [...] nuestro trabajo no contemplaba una atención integral hacía las víctimas y nos veíamos limitados frente a los casos más graves, como lo eran los trabajos forzosos [...] Sin una atención integral, se corría el riesgo de generar acciones contraproducentes, como el separar a NNA de sus padres, sin tener lugares a donde derivarlos de manera segura y permanente”. (Mirna Jara, miembro de la CATP

y ex inspectora del Grupo Especializado de Inspectores del Trabajo en Materia de Trabajo Forzoso y Trabajo Infantil).

Finalmente, también se consideraron cambio en los procedimientos y lineamientos para la atención de casos vinculados a esta problemática. En primer lugar, se logró gestionar un nuevo procedimiento administrativo de autorización de trabajo para adolescentes que realizan trabajo por cuenta propia o en relación de dependencia. De igual forma, también se aprobaron los lineamiento del Modelo Municipal de Detección y Erradicación del Trabajo Infantil, con lo cual se buscó fortalecer la gestión descentralizada de la atención al trabajo infantil. Sin embargo, para este último caso, se tuvo como principal barrera para su efectiva ejecución el desinterés por parte de las autoridades locales, a las cuales se tenía que volver a sensibilizar tras cada cambio de gestión, pues con ello se producía un cambio de funcionarios que no permitía dar continuidad de acciones frente al tema.

Eje Protección

El Eje 5 se enmarca en la protección, planteandose como objetivo el incrementar y fortalecer servicios de detección, protección y sanción frente al trabajo infantil peligroso y a la explotación infantil y adolescente. Para el caso de este eje, se puede afirmar que el objetivo si se llegó a cumplir, focalizando la mayoría de sus acciones en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) a partir de su creación en el año 2014. Con relación a la sanción en materia de trabajo infantil, siendo esta fundamental para su erradicación, se detectaron diversos avances. En relación a las multas, según el artículo 25° inciso 7 del Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (RLGIT), la infracción es considerada una infracción muy grave sancionada en un inicio con una multa que oscilaba entre 11 a 20 UIT en función al número de trabajadores afectados; luego en el año 2011, mediante Decreto Supremo N° 004-2011-TR, se modifica el inciso que regula el trabajo infantil y se contempla la infracción de manera más precisa; posteriormente en el año 2013, mediante Decreto Supremo N° 012-2013-TR se realiza la modificación de las multas en materia laboral por lo que las multas en materia de trabajo infantil aumentaron de manera considerable. Así, si un empleador incurre en esta infracción será sancionado, independientemente del número de personas afectadas, según la siguiente escala:

microempresa (50 UIT), pequeña empresa (100 UIT) y No MYPE (200 UIT), siendo además esta infracción insubsanable.

Respecto al ámbito de detección, mediante Resolución de Superintendencia N005-2018-SUNA- FIL, se creó el Grupo Especializado de Inspectores del Trabajo en materia de Trabajo Forzoso y Trabajo Infantil (GEIT-TFI), que tiene como finalidad fortalecer y hacer más efectiva la labor de la inspección en estas materias. Por último, respecto al ámbito de protección, mediante Resolución de Superintendencia N° 114-2017-SU- NAFIL se publicó el “Protocolo de Actuación en materia de Trabajo Infantil” que dispone un trabajo de inteligencia y articulación con otros actores a fin de determinar los lugares de mayor incidencia de trabajo infantil. Este Protocolo dispone que los NNA encontrados en situación de trabajo infantil queden plenamente identificados, a fin de que posteriormente los diversos sectores en el ámbito de sus competencias se encarguen de restituirle los derechos y brindarles servicios a ellos y a sus familias, con la finalidad de evitar la reincidencia.

Para dichos resultados, una de las primeras intervenciones propuestas por la estrategia planeaba la entrega de incentivos a gobiernos locales, condicionados a la disponibilidad de oferta de servicios de prevención, protección y erradicación del trabajo infantil, y especialmente en la explotación infantil y adolescente, con enfoque de género. Para ello se consideraba la implementación del censo sobre trabajo infantil, sobre la base de la ficha SISFOH. Asimismo, se planeaba la implementación del programa distrital de prevención y erradicación del trabajo infantil, y de combate a la explotación infantil y adolescente, con enfoque de género, el cual incluiría acciones con familias, articulación interinstitucional, sensibilización, iniciativas productivas, educación, entre otros. Por último, para esta primera acción, también se planeaba la implementación del registro activo de trabajo adolescente permitido.

Como segunda intervención propuesta por la estrategia, se planteó la creación de un sistema de registro único de peores formas de trabajo infantil. Para ello, se planeaba la implementación de una estrategia intersectorial que contenga y sistematice la información de las instituciones que detectan y registran los casos de peores formas de trabajo infantil, lo cual daría como resultado una base de datos articulada interinstitucionalmente. Por último, como tercera intervención propuesta para este eje, se planteó la implementación de servicios de atención y protección especializado de NNA recatados de las peores formas de trabajo infantil. Para ello, se planeaba ofrecer un servicio de acogida en el que comience el proceso de

restitución de derechos de las NNA, garantizando su seguridad e integridad. Estas acciones planeaban ser monitoreadas también mediante el sistema de seguimiento de la ENPETI; así como, por los sistemas de información de gobiernos locales y el sistema de registro único de peores formas de trabajo infantil.

No obstante, si bien se logró alcanzar el objetivo planteado, ello no se logró mediante la realización de todas las intervenciones planteadas. Por el contrario, varias de estas intervenciones no llegaron a ser realizadas, pero fueron reemplazadas por otras acciones que otras instituciones fueron planteando en el Plan Anual del CPETI y que coincidieron con este objetivo, al cual terminaron aportando. En ese sentido, se desarrollaron intervenciones de reconversión laboral de adolescentes retirados de trabajos peligrosos para que desarrollen capacidades técnico - productivas en las regiones de Junín, Pasco y Lima. Parte de estas acciones se desarrollaron en el marco del Programa de reconversión laboral para adolescentes en zonas rurales (PRELAR) en coordinación con DEMUNAS, el cual se llevó a cabo como una de las intervenciones que desarrolló la experiencia piloto del Proyecto Semilla.

De igual manera, también se articularon acciones directamente relacionadas con la DEMUNA, a través de la cual se brindó atención a NNA en zonas en las que se aplicó el Sistema de Registro de Trabajo Infantil (SIRTI), para lo cual se incluyó atención psicológica y social. A ello se sumó el impulso que se dio para que las DEMUNAS amplíen su alcance, logrando que estas puedan tener presencia en 1776 municipios a nivel nacional, lo cual permitió el 95% de cobertura. Por otro lado, al igual que en ejes previamente analizados, el presente eje de Protección también evidenció intervenciones que fueron realizadas por iniciativa de otras instituciones, las cuales añadieron dichas acciones dentro del Plan Anual del CPETI. Ese fue el caso del Ministerio Público, Fiscalía y el Ministerio del Interior (Mininter), quienes mediante una acción articulada desarrollaron e incrementaron sus operativos de fiscalización en temas de trabajo infantil. Caso similar sucedió nuevamente con la ONG CESIP, quienes incluyeron en el Plan Anual del CPETI la realización de su intervención de orientación vocacional y capacitación técnica a adolescentes en trabajo infantil doméstico, cuyos objetivos coincidían con los planteados en el presente eje, al cual se pudo aportar.

Por último, en el eje 6, el último y el único de carácter transversal, sobre información y conocimiento, se tuvo como principal objetivo generar y fortalecer herramientas para identificar el trabajo infantil, generando información y conocimiento al respecto. Este es otro de los ejes en los que sí se cumplió con el logro del objetivo. Aunque, como veremos más adelante, según el análisis de la presente investigación, no se llenaron todos los vacíos de información requeridos. A partir del año 2012, se incluyeron dos preguntas al Módulo de Características de los miembros del Hogar de la ENAHO, estas preguntas permiten determinar la cantidad de horas trabajadas y recuperar la cantidad de niños, niñas y adolescentes trabajadores que estando trabajando no registraron su actividad, por lo que las cifras son comparables a partir del año 2012. Asimismo, para la ETI 2015, se utilizaron tres tipos de cuestionarios, los mismos que fueron mejorados sustancialmente con respecto a los cuestionarios de la ETI 2007.

Actualmente, para el recojo de información, la ENAHO recopila información clasificando la actividad que realizan las NNA en tres tipos: actividad económica, trabajo intensivo/peligroso en horas y trabajo infantil. Si bien, dentro de los tres indicadores, la población se traslapa en determinados puntos, para el caso del trabajo infantil ENAHO sólo considera dentro de este término a aquellas niñas y niños de 5 a 11 años que realizan al menos una hora a la semana de una o más actividades económicas y a los adolescentes de 12 a 17 años en trabajo intensivo.

Tabla 13: Trabajo infantil en la Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO

Indicador 1: Actividad económica	Indicador 2: Trabajo intensivo / peligroso	Indicador 3: Trabajo infantil
Porcentaje de niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años en actividad económica	Porcentaje de niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años en trabajo peligroso (intensivo en horas)	Porcentaje de niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años en trabajo infantil
Involucra: <ul style="list-style-type: none"> - NNA que realizan al menos una hora a la semana, una o más actividades económicas. 	Involucra: <ul style="list-style-type: none"> - Niñas y niños de 5 a 13 años que trabajan 24 a más horas semanales. - Adolescentes de 14 a 17 años que trabajan 36 a más horas semanales. 	Involucra: <ul style="list-style-type: none"> - Niñas y niños de 5 a 11 años que realizan al menos una hora a la semana de una o más actividades económicas. - Adolescentes de 12 a 17 años en trabajo intensivo en horas.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).

Para el cumplimiento del objetivo de este eje, la estrategia planteó como primera intervención el impulso del diseño e implementación de un Sistema Nacional de Información en materia de Trabajo Infantil, el cual contaría con información online para monitorear avances de implementación ENPETI (2012 - 2021). Como segunda intervención, se planteó la identificación del trabajo infantil en los registros de información de los servicios y programas sociales (educación, empleo, salud, inclusión social, agricultura, etc.), previa estandarización e inclusión de las preguntas. Como tercera intervención, se planteó la búsqueda activa de niñas y niños en trabajo infantil y sus familias, lo cual implicaba el uso de instrumentos estandarizados en los proyectos públicos o privados a nivel nacional.

Asimismo, como cuarta intervención se propuso la generación de información periódica de calidad sobre la magnitud y características del trabajo infantil y el tipo y alcance de la respuesta pública e institucional al problema. Para ello, según la estrategia, se implementaría una batería mínima de preguntas sobre trabajo infantil incluídas en la ENAHOG, se elaboraría y publicaría un reporte anual sobre indicadores de trabajo infantil sobre la base de la encuesta en su conjunto y se implementaría el famoso sistema de seguimiento de la ENPETI, mencionado en reiteradas ocasiones para el monitoreo de los ejes previos, el cual integraría las bases de datos de las intervenciones sectoriales. El sistema de seguimiento de la ENPETI utilizaría una batería de indicadores clave para hacerle seguimiento periódico a la implementación y resultados de la estrategia, con lo cual se esperaba generar un reporte anual sobre los resultados que se iban alcanzando en el proceso de implementación. Por último, en el marco de esta intervención, se planeó la publicación en ESCALE de indicadores sobre trabajo infantil y su relación con los principales resultados educativos.

Por último, como quinta intervención, en la estrategia se propuso la generación de conocimientos basados en evidencia para la toma de decisiones sobre políticas públicas de ámbito nacional, regional y local. Esta intervención revistió especial relevancia en el cambio de gestión del sector público en Perú de esos años (2010 - 2012), que buscó pasar de un enfoque basado en insumos, a un enfoque gerencial basado en resultados, lo que exige el uso de evidencia que justifique la implementación de las intervenciones, por lo que resultaría clave

apoyarse en investigaciones de carácter académico. Para ello, se planteó la realización de una evaluación del diseño de la ENPETI (2012 - 2021) que haga uso de los resultados de la evaluación de impacto de las experiencias piloto para ajustes de la misma estrategia. Asimismo, se planteó la agenda mínima de investigaciones para generar evidencia destinada a mejorar las políticas públicas sobre trabajo infantil, la cual iría acompañada de una agenda mínima de investigaciones para generar evidencia destinada a estimar cuantitativamente las peores formas de trabajo infantil.

Para el caso del monitoreo del presente eje, la estrategia propuso al igual que en ejes previos el uso del sistema de seguimiento de la ENPETI, los registros de trabajo infantil en los sistemas de información de los programas sociales y los registros estandarizados de trabajo infantil en los proyectos. Si bien, se logró cumplir con el objetivo del presente eje, ello no se realizó necesariamente mediante la ejecución de las intervenciones propuestas. Como evidenciaremos, varias de las intervenciones fueron distintas a las planteadas, siendo incluso algunas de ellas iniciativas de otras instituciones u organizaciones, pero terminaron aportando al cumplimiento del objetivo.

La primera de las intervenciones que se llegó a realizar fue el Sistema de Registro de Trabajo Infantil (SIRTI), el cual ya habíamos mencionado como parte del eje Pobreza. Esta intervención contribuyó a ambos ejes, pues a pesar de que no se logró institucionalizar, durante su periodo de iniciación permitió identificar la ruta de atención de casos de NNA en riesgo o situación de trabajo infantil en las diversas zonas donde se focalizó su implementación. Para ello, se logró un trabajo articulado entre Unidades de Gestión Educativa Local (UGELES) y el MTPE. Asimismo, se tuvo el apoyo de los equipos que estaban a cargo de las experiencias piloto de Carabaylo y Huánuco. En el caso de Tacna, la intervención fue gestionada de manera directa por el mismo MTPE. A ello se sumó la implementación del Modelo de Identificación de Riesgo de Trabajo Infantil (MIRTI) y la implementación de la plataforma monitorea 8.7.

Del mismo modo, otra intervención que también previamente se incluyó como contribución al eje Pobreza, fue la incorporación de preguntas relacionadas al trabajo infantil en la Encuesta Nacional de Agricultura (ENA), el cual se llevó a cabo con una gestión articulada con el Midagri. Sin embargo, los productos más tangibles que contribuyeron al logro del objetivo del presente eje, fueron la realización de

estudios como el denominado “Trabajo Infantil en el Perú,. Tendencias recientes, y caracterización de los hogares en el contexto de la pandemia de Covid-19”, con el fin de generar información que permita el desarrollo de acciones focalizadas para el abordaje de la problemática en la actualidad. Es importante recalcar que, en la mayoría de las producciones de esta clase de estudios, el MTPE contó con el apoyo de organizaciones internacionales como la OIT y de ONGs diversas. Por último, se generaron espacios para impulsar la investigación en el tema, llevándose a cabo con grupos académicos asociados a universidades. Esta última intervención se ejecutó en el marco de la experiencia piloto del Proyecto Semilla, para cuyos fines se pudieron generar alianzas con universidades como la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Si bien, dentro del análisis comparativo de las intervenciones planteadas versus las intervenciones realizadas se evidencia la presencia de las experiencias piloto, debido a la relevancia de estas, es necesario poder presentarlas de manera separada.

Tabla 14: Experiencias piloto en el marco de la ENPETI 2012 - 2021

Nombre	Descripción
Proyecto Piloto Semilla (DYA) (2012 - 2018)	Financiamiento: USDOL 14 mill\$ Intervención: Junín, Pasco y Huancavelica Servicios: <ul style="list-style-type: none"> - Sello libre de trabajo infantil (empresas agrícolas) - Campañas de sensibilización.(factor cultural)
Piloto Lima (Municipalidad Distrital de Carabaylo) (2012 - 2018)	Financiamiento: MEF (PPR) Intervención: Carabaylo Servicios: <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de servicios educativos - Fortalecimiento de gobiernos locales - Implementación de proyectos de micro emprendimientos y alternativas de empleo para los padres.
Piloto Huánuco (Convenio intersectorial tripartito: MTPE - MINEDU - MIDIS) (2012 -)	Financiamiento: presupuesto de cada sector. Intervención: Huánuco <ul style="list-style-type: none"> - Transferencia condicionada (Juntos) - Programas productivos para el agro - Promoción de empleo y mejora de servicios educativos

Fuente: Elaboración propia

La implementación de estas tres experiencias piloto fue programada para los primeros años de vigencia de la ENPETI (2012 - 2021) y tenía como objetivo validar modelos de intervención multisectorial para prevenir y erradicar el trabajo infantil y sus peores formas. Sin embargo, hasta el momento no se tiene información que evalúe y compare los resultados de las tres experiencias piloto. Egúsquiza y Félix (2021), también califican a los objetivos de estas experiencias piloto como ambiciosos, al igual que los objetivos de la estrategia en general. Los autores indican que a la fecha del último reporte público del MTPE, el piloto de Carabaylo habría beneficiado a 510 NNA y 421 familias, el piloto Huánuco benefició a 4,376 NNA y el piloto Semilla atendió a 6,627 NNA, 3,000 familias y 3,058 productores. En ese sentido, los autores coinciden que el piloto con mayor alejamiento al objetivo fue el piloto implementado en Carabaylo, el cual sólo alcanzó un 35% de su meta; mientras que, los pilotos Huánuco y Semilla casi cumplieron el número completo de beneficiarios planteados en sus objetivos.

Resultados propuestos

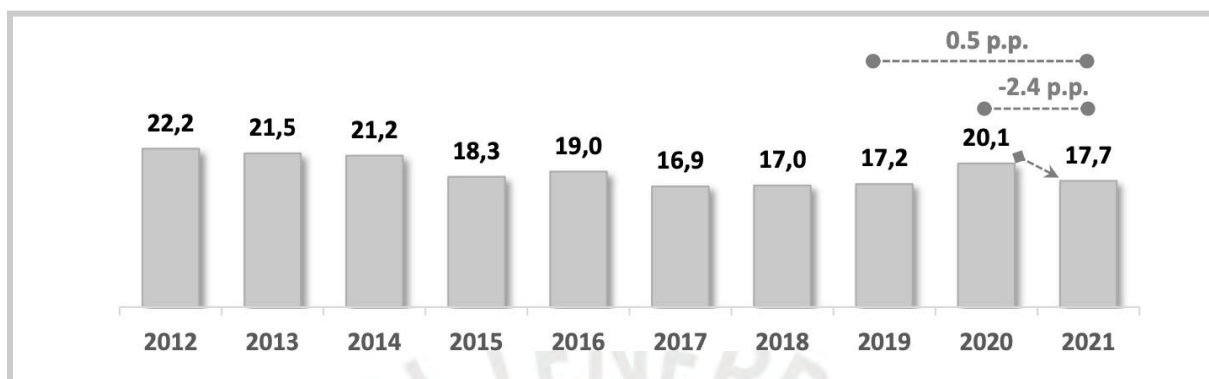
A pesar que, se lograron algunos de los objetivos de algunos de los ejes planteados en la ENPETI 2012 - 2021, en general no se cumplió con alcanzar los dos resultados propuestos.

Resultado 1: Erradicar el trabajo infantil por debajo de la edad mínima de admisión al empleo

En Perú, la edad mínima de admisión al empleo es de 14 años; por lo que, el resultado 1 se planteó como objetivo reducir el porcentaje de NNA de 5 a 13 años que trabajan de 18.4% en el año 2011 a 0% en el año 2021. Ello no se pudo lograr, pues a pesar de que en el periodo 2012 - 2019 se evidenció una reducción importante de la cantidad de NNA de 5 a 13 años que trabajaban para obtener algún ingreso, la disminución sostenida sólo se evidenció entre los años 2012 y 2015. En 2016 ocurre un retroceso importante, y desde entonces se registra un estancamiento con ligero ascenso fluctuante. Así, entre el año 2018 y el primer trimestre de 2020 puede notarse un incremento sostenido, es decir, un retroceso a la situación cercana al año 2013 (Egúsquiza & Félix, 2021), proyectando con ello una tendencia a no

alcanzar el objetivo al año 2021, inclusive si no se hubiera desatado la pandemia por Covid-19.

Gráfico 6: Perú: Niñas, niños y adolescentes de 5 a 13 años en trabajo infantil (Porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares (ENAH).

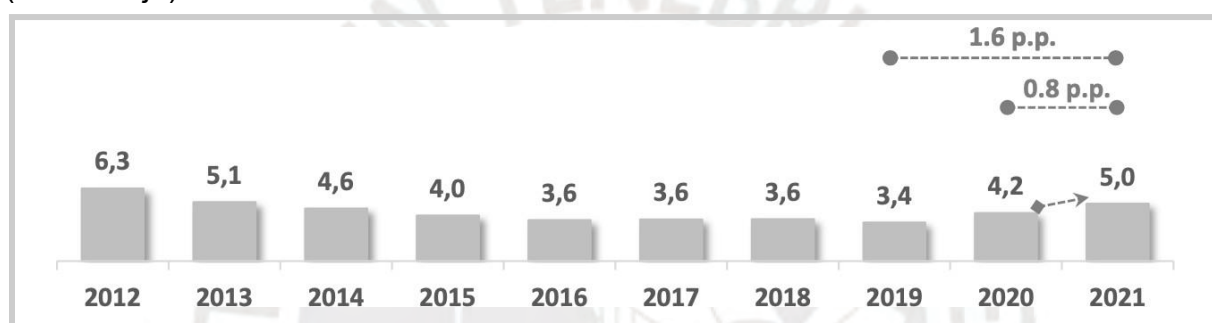
Como se evidencia en el gráfico 6, durante el año 2020, año en el que durante los primeros meses se informa el inicio de la pandemia por Covid-19 en el Perú, el trabajo infantil en NNA de 5 a 13 años ya evidencia un aumento atípico que sobrepasa el promedio del incremento evidenciado de año a año en los años anteriores. Del año 2019 al año 2020 el trabajo infantil en NNA de 5 a 13 años incrementa en 2.9 puntos porcentuales, incremento totalmente superior a lo evidenciado en años previos, incluso en lo visto en la transición del año 2015 al 2016, en donde se evidenció el incremento previo más importante, el cual sólo constó de 0.7 puntos porcentuales. Por ello, es importante reconocer que el efecto de la pandemia por Covid-19 marcó un hito en cuanto a las cifras del trabajo infantil, produciendo un retroceso importante en la reducción de este. Sin embargo, como también evidencia el gráfico 6, ya en el tránsito del año 2020 al 2021, el trabajo infantil en NNA de 5 a 13 años se vuelve a reducir a 17,7%, pero con ello no se recupera la cifra evidenciada en el año 2019 de 17,2%.

Resultado 2: Erradicar el trabajo infantil peligroso y la explotación infantil y adolescente

En el caso del resultado 2, este se planteó como objetivo erradicar el trabajo infantil peligroso y la explotación infantil y adolescente, lo cual involucró reducir a 0% dicha problemática para el año 2021. Ello no se logró alcanzar. La ENAHO analiza

dicha problemática brindando cifras que consideran a las niñas y niños de 5 a 13 años que trabajan 24 a más horas semanales y a las y los adolescentes que trabajan 36 a más horas semanales. Considerando ello, en el gráfico 7 se evidencia también un estancamiento en la reducción de esta problemática a partir del año 2016 hasta el 2018, manteniendo el porcentaje del 3,6%. Ya para el año 2019, se logra finalmente retomar la reducción, pasando a 3,4%. No obstante, considerando que al 2019 sólo se logró reducir 0.2 puntos porcentuales, la tendencia nos indica que, sin tomar en cuenta el hito que marca luego la pandemia por Covid-19, no se iba a poder erradicar por completo el trabajo peligroso en el país para el año 2021.

Gráfico 7: Perú: Niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años en trabajo peligroso (Porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).

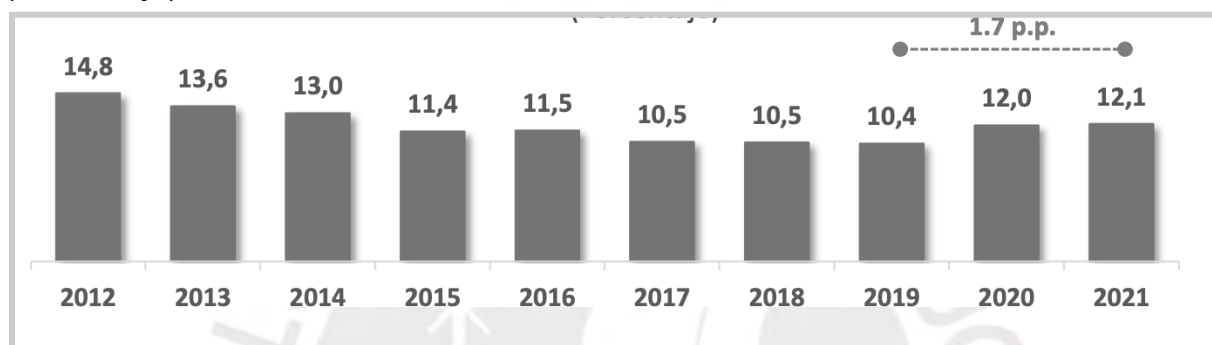
Como evidencia el gráfico 7, en el año 2020, año en el que se informa el inicio de la pandemia por Covid-19 en el país, el trabajo peligroso en NNA de 5 a 17 años incrementó en 0.8 puntos porcentuales, alcanzando el 4,2%. Siguiendo la tendencia al alza, en el año 2021 se alcanzó el 5%, evidenciando un incremento también de 0.8% respecto al año anterior. Confirmándose así nuevamente el impacto de la pandemia.

Resultado final: Erradicar el trabajo infantil

Finalmente, se puede concluir que no se logró obtener el resultado final planteado por la estrategia, el cual buscaba reducir el porcentaje de NNA de 5 a 17 años que trabajan de 23.4% en el año 2011 a 0% en el año 2021. Según se evidencia en el gráfico 8, nuevamente el año 2016 nuevamente marca una inflexión en la tendencia de reducción que se venía observando hasta el año 2015. Para el año 2016, trabajo infantil paró su reducción y aumentó en 0.1 punto porcentual,

aunque dicho aumento pueda parecer mínimo, marcó el comienzo del posterior estancamiento. Del año 2012 al año 2015 se redujo el trabajo infantil en 1.13 puntos porcentuales en promedio por año, pero del 2016 al 2019 el trabajo infantil sólo se redujo en 0.37 puntos porcentuales en promedio por año. Con dicha tendencia, es posible afirmar que el logro del resultado final de la ENPETI (2012 - 2021) era totalmente inviable al 2021, ello incluso sin tomar en cuenta la pandemia por Covid-19.

Gráfico 8: Perú: Niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años en trabajo infantil (Porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).

De este modo, como se evidencia en el gráfico 8, durante los años de pandemia por Covid-19 que se enmarcaron en el periodo de vigencia de la ENPETI (2012 - 2021), es decir, los años 2020 y 2021, la tasa de trabajo infantil de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años creció considerablemente. En el año 2020 fue de 12%, evidenciando un incremento de 1.6% en relación al año previo, 2019, en donde la cifra fue de 10.4%. Para el año 2021, la tendencia siguió al alza, aunque no en la misma intensidad, pues sólo se incrementó en 0.1 punto porcentual en relación al 2020. Sin embargo, como ya hemos mencionado, a pesar de la pandemia por Covid-19, la tendencia previa al 2020 ya evidenciaba un alejamiento del objetivo del resultado final, al igual como sucedió en los ejes analizados de la misma estrategia; por lo que, es posible afirmar que la ENPETI (2012 - 2021) no logró alcanzar todos sus objetivos a cabalidad, alejándose de la mayoría de ellos por un amplio margen.

4.2.5 Evaluación

La etapa de evaluación no es necesariamente la etapa final de la política pública o en este caso del instrumento de política pública. Esta etapa puede ser concebida de manera transversal en todas las etapas del ciclo de políticas públicas, pues puede ser implementada como una reflexión continua para alimentar la gestión, evidenciando una perspectiva de aprendizaje. Sin embargo, para realizar ello se debe contar con recursos y con una planificación previa. Para el caso de la ENPETI (2012 - 2021), ello sí se llegó a considerar y plantear en su documento oficial. “En el marco de la ENPETI está previsto que el seguimiento de los resultados esperados se realice a través de indicadores de tendencias, que se construyen a partir de los sistemas regulares de medición nacional y cuya producción recae fundamentalmente en el Instituto Nacional de Estadísticas e Información (INEI)” (ENPETI , 2012). Asimismo, a fin de hacer posibles ajustes en cuanto a inclusión y/o modificación de las intervenciones, sobre la base de las evidencias generadas, en el marco del Plan Operativo se plantearon metas intermedias que debían ser monitoreadas a través del Sistema de Seguimiento de la Estrategia. Sin embargo, ello no contó con recursos propios.

Si bien, a lo largo de las sesiones mensuales del CPETI se realizaron constantes reportes por parte del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), los datos estadísticos presentados eran el resultado de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), la cual como hemos visto previamente en uno de los ejes de la estrategia, logró incluir dentro de sus preguntas algunas relacionadas al trabajo infantil. Debido a ello, estas estadísticas brindaban información general que finalmente se limitaban al seguimiento de los resultados y resultado final de la misma estrategia. Ello no pasó para el caso específico de las intervenciones, pero sí en el caso de algunas de las tres experiencias pilotos. En el caso de la experiencia piloto Semilla, al ser ejecutada por la ONG DYA con financiamiento internacional, esta sí pudo contar con determinados indicadores claros a evaluar, situación que no fue compartida por el piloto Huánuco y menos por el piloto Lima implementado en Carabayllo.

No obstante, debido al carácter multicausal del trabajo infantil, se requerían estadísticas que permitieran realizar seguimiento por cada uno de los seis ejes de la estrategia. Para ello, era necesario un presupuesto particular que permitiera la generación de estadísticas especializadas que evidenciaran el verdadero impacto de lo que se iba a poder ir realizando de acuerdo a las intervenciones planteadas. Ello

hubiera permitido un verdadero monitoreo y proceso de seguimiento para realizar los cambios necesarios.

En ese sentido, es posible decir que sí se realizó un proceso de seguimiento, que representó una evaluación continua de la ENPETI (2012 - 2021). Sin embargo, esta evaluación continua no fue de carácter integral, perjudicando la capacidad de modificación y rectificación de aspectos de la estrategia que pudieron haber mejorado. Por ello, los argumentos sostenidos de académicos y otros actores de la región iberoamericana han confirmado la necesidad de desplegar el enfoque de evaluación integral de las políticas públicas o en este caso los instrumentos de políticas públicas, estos autores son: Bueno y Osuna (2012) y Casillas, Macía, Merino, Paja, Rico y Ruiz (2015). En ese sentido, ellos recalcan que, una cultura de evaluación coherente de los actores implicados en el proceso de evaluación integral de las políticas públicas, les permitirá colaborar con las administraciones públicas para afrontar los retos que se le presenten en el cumplimiento de los objetivos propuestos en el actual escenario de desarrollo sostenible.

El análisis de la implementación y evaluación de la ENPETI (2012 - 2021) ha evidenciado un alejamiento del objetivo del resultado final, al igual como sucedió en los ejes analizados de la misma estrategia desde antes del año 2020 cuando se desató la pandemia por Covid-19. Ello nos permite afirmar que la ENPETI (2012 - 2021) no logró alcanzar todos sus objetivos a cabalidad, alejándose de la mayoría de ellos por un amplio margen. Esto nos brinda el marco en el que pasaremos a evaluar las razones por las que la ENPETI (2012 - 2021) no pudo lograr todos los objetivos que planteó. Para ello, desarrollaremos las hipótesis planteadas, confirmando o no los factores propuestos que explicarían dicho alejamiento de sus objetivos.

Capítulo 5: Discusión

En esta sección buscaremos responder a la pregunta que busca desarrollar la presente investigación: ¿Qué factores intervinieron en el desarrollo de la ENPETI (2012 - 2021)? Debido a esta pluralidad de factores, la presente investigación no hace uso de una sola teoría en su marco teórico, sino que emplea varias para analizar y determinar cuáles fueron dichos factores y su orden de relevancia en el caso de análisis. Por ello, en primer lugar se determinará el orden de relevancia de las cuatro hipótesis que agrupan los factores que intervinieron en el proceso de la estrategia. Para luego, en segundo lugar, definir la estructura teórica para el análisis y discusión a profundidad de dichos factores, buscando sustentar el orden establecido de las hipótesis.

5.1 Análisis de hipótesis

La presente investigación comenzó planteando cuatro hipótesis desde cuatro ámbitos diferentes. Sin embargo, tras el análisis realizado, estas hipótesis han pasado a ser tres, pues dos de ellas terminaron fusionadas debido a la fuerte interrelación detectada entre los factores que agrupan. En ese sentido, el orden jerárquico de las hipótesis según el nivel de incidencia de sus factores en el desarrollo de la ENPETI (2012 - 2021) es: en primer lugar la hipótesis dual que involucra los ámbitos social - internacional, la segunda es la del ámbito político y la tercera es la del ámbito estatal.

En el caso de la primera hipótesis, la hipótesis dual que agrupa los ámbitos social - internacional, la fuerte interrelación entre sus factores estuvo marcada por un contexto donde coexisten dos corrientes de opinión frente al trabajo infantil (TI): la corriente proteccionista que busca la erradicación total del TI y la corriente liberal que justifica la existencia del TI en su versión moderada. Dicho contexto es clave, pues en el caso del ámbito social, este involucró una opinión pública con un

importante porcentaje de tolerancia social hacía el trabajo infantil, lo cual se vio principalmente reflejado en la incidencia de organizaciones de la sociedad civil (OSC) con una postura liberal que contrastó con la postura proteccionista que asumió el Estado peruano y en base a la cual se formuló la ENPETI (2012 - 2021). Por su parte, el ámbito internacional explica las razones por las cuales el Estado peruano asumió dicha postura, posicionando entre sus diversos actores a la OIT como el principal difusor de una política pública con una postura proteccionista entre los países de la región de América Latina, entre los cuales se encuentra Perú.

En ese sentido, la relevancia de esta hipótesis social-internacional se genera en primer lugar, desde el ámbito social, por la importancia de la relación entre opinión pública y políticas públicas, en la que puede surgir un problema respecto a la representación (Jacobs & Shapiro, 1994) marcado por la debilidad en la gobernabilidad y gobernanza. El Estado peruano no pudo tomar en cuenta a los grupos que representan la postura liberal. Normalmente, una política pública atiende un problema público prioritario que ha sido identificado como tal por la sociedad representada en los datos de la opinión pública; sin embargo, cuando la opinión pública no identifica el problema como uno de prioritaria atención o existe controversia que genera diversidad de posturas frente al problema, la implementación de la política pública será más difícil pues no contará con un apoyo contundente de la sociedad. Por ello, Lasswell (1972) recalca la importancia de la información suministrada por los estudios de opinión pública en la elaboración de las políticas públicas en todas sus etapas.

En segundo lugar, respecto al ámbito internacional, la relevancia de esta primera hipótesis dual se debió a la importante influencia internacional para que el Estado peruano brindara finalmente atención al trabajo infantil y asuma una postura proteccionista frente a este. Debido a ello y considerando el importante porcentaje de opinión pública tolerante hacía el trabajo infantil y que no lo considera un problema de urgente atención, según la teoría de Losada (2014) la agendación del trabajo infantil en el Perú se dio mediante un enfoque elitista, el cual también persistió para la formulación e implementación de la ENPETI (2012 - 2021).

Esta influencia es enmarcada por la teoría de difusión de políticas públicas, según la cual los países no actúan de forma completamente independiente, sino que mediante el proceso de difusión responden a una descoordinada interdependencia (Elkins y Simmons, 2005). Por ello, este enfoque elitista que se repite también en las

políticas de prevención y erradicación del trabajo infantil en otros países de América Latina, se debió a la firma de convenios, tratados y normativas internacionales por parte del Estado peruano, los cuales fueron promocionados e impulsados por la OIT a nivel mundial. Si bien ello no posicionó el tema en la agenda pública, si lo hizo en con más continuidad en la estatal que en la gubernamental; por lo que, el proceso de formulación de la ENPETI (2012 - 2021) se llevó a cabo por funcionarios y técnicos especializados, con una limitada participación de los miembros del CPETI y con una casi nula participación de actores representantes de la postura liberal.

Si bien la OIT fue el principal promotor de la prevención y erradicación del trabajo infantil, para el proceso de desarrollo e implementación de la ENPETI (2012 - 2021) las ONGs como Cesip y DYA, mediante financiamiento internacional dado por entidades como USDOL y la Marcha Global contra el Trabajo Infantil, también fueron actores claves. Estar al día en el progreso de la atención al trabajo infantil y en el cumplimiento de los lineamientos brindados por la OIT representaba un valor social que brindaba legitimidad y estatus al Perú como país miembro de una comunidad internacional. Por ello, de los cuatro mecanismos de agendación que distinguen Simmons, Dobbins y Garret (2008), para este caso de estudio se ejerció el mecanismo de emulación con el objetivo de seguir posicionando al Perú en el ámbito internacional con acceso a beneficios como la apertura de nuevos mercados mediante tratados de libre comercio, como el firmado con Estados Unidos, que exigen progreso y compromiso con la erradicación del trabajo infantil. Sin embargo, el mecanismo de emulación no fue el único que se utilizó para la difusión, la cual evidenció que fue complementada por el mecanismo de competencia.

Asimismo, según Weyland (2006) pueden existir dos tipos de objeto de difusión; sin embargo, luego del análisis del presente caso es posible decir que el objeto de difusión fue un principio. Este principio fue claramente producido y difundido por la OIT, quien lideró determinadas acciones mediante una hoja de ruta que se difundió a los diversos países por regiones, como lo fue el caso de América Latina. Dicha hoja de ruta establecería entre muchas cosas los lineamientos para llegar a tener una política nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil, para lo cual incidía en la necesidad de conformar un comité que diera seguimiento a las acciones y avances en la materia. De esta manera se crearía el CPETI en Perú y se haría lo mismo en los demás países de América Latina, como se evidencia en el anexo A.

Como hemos podido evidenciar, el análisis del proceso de desarrollo de la ENPETI (2012 - 2021) no se puede llevar a cabo si no se menciona el proceso de definición del trabajo infantil como problema público en Perú. Este fue un proceso compuesto de varios años previos al inicio del proceso de desarrollo de la estrategia, el cual estuvo marcado por la teoría de la difusión de políticas públicas en cuyo marco el Perú implementó su normativa nacional y se hizo parte de convenios y acuerdos internacionales en la temática. Ello junto a la opinión pública también marcaría las etapas de agendación y formulación de la estrategia, para después pasar a las etapas de ejecución y evaluación, a cuyo análisis se sumarían otras teorías del marco teórico. Por todo lo antes mencionado, la teoría de difusión de políticas será transversal para el análisis de nuestro caso de estudio, dividiéndolo en dos grandes etapas: la etapa de adopción y la etapa de adaptación de la ENPETI (2012 - 2021).

En el caso de la hipótesis del ámbito político, esta se posiciona como la segunda con factores con mayor incidencia en el desarrollo de la ENPETI (2012 - 2021). Ello se explica a través de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, el primero aquel proceso por el que diversos grupos ejercen el poder y la autoridad, influyendo y llevando a cabo políticas y toma de decisiones relativa a la vida pública, económica y social (González, 2009). La gobernabilidad podrá ser evaluada por el grado de legitimidad y de representatividad, la responsabilidad ante el ciudadano y la misma eficacia en su ejecución. Por su parte, la gobernanza integra el enfoque de la gobernabilidad como una de sus condiciones de dirección de la sociedad que brinda formas de organizarse para realizar objetivos mediante la deliberación conjunta entre gobierno y organizaciones privadas y sociales, teniendo ambos como enfoque cognitivo y práctico al gobierno y a su actividad directiva, más no al Estado ni a su constitución política (Aguilar, 2007). Por todo ello, el mismo autor concluye que las acciones que el gobierno practica en su interacción con los actores sociales para fines de dirección y coordinación son más decisivas que las capacidades que posee.

En ese sentido, es posible decir que la ENPETI (2012 - 2021) estuvo marcada por dos etapas políticas, diferenciadas por el cambio de gobierno y las importantes consecuencias que ello conllevó. La primera etapa se enmarca en el gobierno de Ollanta Humala, cuya vigencia fue desde el año 2012 al año 2016. En esta etapa se genera la ventana de oportunidad donde el trabajo infantil fue asumido como

compromiso de gobierno, siendo una de las principales razones de ello la difusión del tema realizada por parte de la OIT. Ello fue complementado con la decisión y voluntad política del gobierno de Humala, donde la primera dama Nadine Heredia cumplió un rol fundamental en el seguimiento de acciones y en la convocatoria y articulación de actores vinculados al proceso de la ENPETI (2012 - 2021). Todo ello, evidenció que, durante el gobierno de Humala, el trabajo infantil se posicionó dentro de la agenda gubernamental como tema relevante, más no prioritario.

La segunda etapa que abarca los años 2016 al 2021, comienza con la transición a un nuevo gobierno que comenzó en 2016 con Pedro Pablo Kuczynski como presidente, en cuyos años de mandato la crisis política en Perú se agravaría considerablemente y se tendría una secuencia de constantes cambios de presidentes. Tras la salida intempestiva de Kuczynski a inicios del año 2018, hasta llegar al año 2021, año en el que culmina la vigencia de la estrategia, el Perú llegó a tener tres presidentes extras reconocidos por ley: Martín Vizcarra, Manuel Merino y Francisco Sagasti. Esta etapa, marcada por la alta inestabilidad y constante crisis política, tendría como principal causante la constante disputa entre dos de los tres poderes del Estado peruano: Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.

El poder legislativo, generaría varios pedidos de vacancia presidencial e interpelaciones ministeriales, con lo cual en el Estado peruano se evidenciaría una alta rotación de funcionarios y mayor atención a la crisis política. En ese contexto, el trabajo infantil saldría de la agenda gubernamental, en donde los presidentes de turno colocarían otras prioridades como atender la constante disputa con el poder legislativo. Sin embargo, el tema del trabajo infantil sí persistiría en la agenda estatal como símbolo del cumplimiento de los convenios y acuerdos internacionales firmados por el Estado peruano principalmente con la OIT, a partir de los cuales también se enriqueció la normativa nacional y se establecieron compromisos obligatorios. Esto último evidencia la institucionalización de la atención al trabajo infantil por parte del Estado peruano, a pesar del desinterés o falta de atención por parte del gobierno de turno, de las demás autoridades o de una opinión pública que también evidenciaba un porcentaje con una postura distinta a la asumida por el Estado peruano frente al trabajo infantil.

La tercera hipótesis, por la relevancia de los factores que agrupa con incidencia en la ENPETI (2012 - 2021), es la del ámbito estatal. La teoría que nos ayudará a sustentar ello es la teoría de capacidad estatal. Según Bertranou (2013),

las políticas públicas o herramientas de políticas públicas son también una forma de medir la capacidad estatal en al menos dos sentidos: directo, que involucra determinados marcos de interrelación, gestión y dotaciones de recursos que demuestran la capacidad; mientras que, en el sentido indirecto, involucra la falta de capacidad del Estado para implementar otras opciones, pues determinadas formas de relación y organización pueden impedir que el Estado adopte opciones más efectivas.

De esta manera, en el sentido directo es posible decir que los factores que tuvieron mayor incidencia en el desarrollo e implementación de la ENPETI (2012 - 2021) fueron la falta de estadísticas especializadas en el tema, falta de un presupuesto exclusivo, falta de una articulación efectiva entre los actores claves y falta de dotaciones humanas para la magnitud de los objetivos que se planeaban lograr. Sin embargo, también hubieron factores que contribuyeron de manera positiva con la estrategia, tales como la institucionalización del espacio de coordinación CPETI desde el 2003 y la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) desde el 2014 la cual brindó personal especializado en el tema laboral - normativo que contribuyó al logro del objetivo del eje Protección de la estrategia.

Por su parte, desde el sentido indirecto, este se vincula con la teoría de difusión de políticas públicas, pues el Estado peruano adoptó el principio (hoja de ruta) para la prevención y erradicación del trabajo infantil que difundió la OIT con una postura proteccionista. A pesar de que el contexto peruano está marcado por contener dos posturas sobre el trabajo infantil, el Estado peruano no pudo contar con la capacidad ni gobernabilidad representativa necesaria para incluir de manera efectiva a los representantes de la postura liberal en el desarrollo e implementación de la ENPETI (2012 - 2021), a pesar de que en un principio sí hubo el intento. Ello terminaría perjudicando la implementación de la estrategia, pues según Bertranou (2013) la capacidad estatal es también un atributo relacional cuyas dotaciones dependen de la propensión a la cooperación y al cumplimiento voluntario de normas por parte de los ciudadanos.

Del mismo modo, el Estado peruano no tuvo la capacidad de implementar una política pública en lugar de una herramienta de política pública como lo fue la ENPETI (2012 - 2021). Una política pública hubiera facilitado la obtención de presupuesto exclusivo destinado a la atención del trabajo infantil, con lo cual se

hubieran podido generar intervenciones originales y propias de la estrategia y se hubiera podido mejorar el nivel de convocatoria y coordinación con otros sectores. El contar con un presupuesto, también hubiera aumentado el nivel de compromiso de los actores involucrados, quienes hubieran tenido que incluir dentro de sus objetivos institucionalizados la atención al trabajo infantil, condicionando la ejecución del presupuesto a una fiscalización y monitoreo para el logro efectivo de objetivos.

Finalmente, es necesario mencionar que, los dos últimos años de vigencia de la estrategia (2020 - 2021) estuvieron marcados por la pandemia por Covid-19 que también se desató en Perú. Ello perjudicó las condiciones sociales de los grupos más vulnerables del país, entre los que se encuentran las familias con niñas, niños y adolescentes (NNA) trabajadores. Según cifras del INEI (2020), Perú evidenció en 2020 un incremento del porcentaje de NNA en situación de trabajo infantil, representando con ello un factor atípico que afectó directamente la posibilidad de que Perú lograra alcanzar los objetivos que se trazó en la ENPETI (2012 - 2021), pero que también evidenció la fragilidad del funcionamiento, reacción y adaptación del sistema de protección social del Estado peruano.

Debido a todo lo mencionado previamente y al mayor grado de relevancia que asumen en la ENPETI (2012 - 2021) los factores agrupados en la hipótesis dual que involucra los ámbitos social - internacional, la estructura teórica para el análisis y discusión a profundidad de los factores de las tres hipótesis estará marcada por la teoría de difusión de políticas, la cual como hemos evidenciado es transversal en el análisis de todos estos factores. Por ello, el análisis a profundidad que sustentará el orden jerárquico de las tres hipótesis será dividido en dos grandes etapas: la etapa de adopción y la etapa de adaptación.

5.2 Etapa de adopción

En esta etapa, la difusión del principio para la prevención y erradicación del trabajo infantil difundido por la OIT se posiciona como el factor con mayor incidencia en la definición del problema, agendación y formulación de la ENPETI (2012 - 2021). Ello se debe a que se realiza en un contexto donde el trabajo infantil es aún controversial, evidenciando una importante tolerancia hacia este por parte de la opinión pública y presentando aún dos corrientes de opinión: la corriente liberal y la corriente proteccionista. A pesar de dicho contexto, como ya hemos mencionado, el Estado peruano asumió una postura proteccionista, sin una inclusión efectiva de los

representantes de la postura liberal, lo cual repercutió en todas las etapas del ciclo de la estrategia que analizamos previamente en la sección de hallazgos. En ese sentido, en esta sección ahondaremos en los factores de los ámbitos que mayor incidencia tuvieron en esta etapa de la estrategia: ámbito social y ámbito internacional.

5.2.1 Ámbito social

El ámbito social acoge principalmente el factor de la opinión pública. Aunque el ajuste entre política pública y opinión sea la situación óptima no siempre se produce, pudiendo existir períodos en que las políticas no respondan a las demandas sustantivas de los ciudadanos.(Lasswell, 1941). Esta relación entre opinión pública y política pública da pie a que Lasswell plantee numerosas derivadas del problema, como son entre otras: el de los posibles efectos de la congruencia o no entre las políticas públicas adoptadas por los gobiernos y las demandadas por los ciudadanos. Sin embargo, generalmente, los grupos de presión ejercen más influencia que el público general, pues la opinión pública suele ser más vaga y puede carecer de coherencia general. Simon, Smithburg y Thomson (1950)

En ese sentido, el trabajo infantil no fue un tema que haya entrado de manera orgánica a la agenda estatal, gubernamental y mucho menos a la pública. Previamente a la incidencia de actores como la OIT, el trabajo infantil no era identificado y menos priorizado como un problema social a atender ni por el Estado peruano, ni por los gobiernos de turno y mucho menos por la opinión pública. Esto último se debía a una alta tolerancia social hacía el trabajo infantil, en cuyo marco coexisten dos posturas frente al mismo: postura liberal y postura proteccionista. Al ingresar e institucionalizarse el tema en la agenda estatal, el Estado peruano también asumió la postura que difundió la OIT como principal promotor del principio de prevención y erradicación del trabajo infantil, es decir, la postura proteccionista.

Ello contrastó con la dualidad de posturas que seguía existiendo en la opinión pública. Del grupo con una postura liberal resaltan cinco organizaciones especificadas en la tabla 7, de las cuales Manthoc y Save The Children fueron particularmente proactivas frente a las actividades del Estado peruano o de la sociedad civil con una postura proteccionista. Aunque desde el Estado peruano se intentó involucrar a los actores y grupos representantes de la postura liberal en el

desarrollo de la ENPETI (2012 - 2021), ello finalmente no se realizó de manera efectiva. Nelly Claux, directora de calidad de impacto de programas de la organización internacional Save The Children, ratifica ello al narrar que en el 2005 hubo una fuerte controversia entorno al entonces informe sombra que se presentaría en una reunión organizada por la OIT en Ginebra, ante el cual los representantes de la postura liberal no estaban de acuerdo (entrevista 12).

Sin embargo, como la misma entrevistada menciona luego, la controversia entorno al trabajo infantil disminuyó considerablemente en Perú luego del año 2012, cuando se formula y aprueba la estrategia. Claux señala como una de las causas de este efecto a la falta de articulación entre los mismos grupos representantes de la postura liberal, quienes sin ello ya no pudieron posicionarse en el ámbito estatal frente a la OIT y demás grupos y ONGs representantes de la postura proteccionista. Asimismo, Alejandro Cussianovich, fundador de MANTHOC y miembro del Grupo Impulsor Inversión en la Infancia, menciona que desde los grupos con una postura liberal no están de acuerdo con la explotación y el abuso de niñas, niños y adolescentes trabajadores, siendo algo que se debería evitar (entrevista 13). Ello refleja ciertos puntos en común entre ambas posturas, las cuales reafirman estar en contra de las peores formas de trabajo infantil (concepto en tabla 2). Sin embargo, hasta el momento, no se ha aprovechado ese punto clave en común para iniciar un trabajo articulado entre ambos grupos en pro de erradicar estas peores formas de trabajo infantil.

Este contraste de posturas no sólo se dió con representantes de la sociedad civil organizada, sino que también dentro del mismo Estado peruano, el cual se mostró como uno de carácter heterogéneo y poroso. Según Hurtado (2019), dentro del mismo CPETI se presentaban casos de funcionarios cuyas posturas eran ambiguas frente al trabajo infantil, mostrándose en algunos casos en desacuerdo con algunas actividades que iban direccionadas a la erradicación del trabajo infantil. Esta ambigüedad aumentaba si asistía un nuevo representante de alguna institución, el cual en muchos casos no estaba al tanto de la postura proteccionista asumida por el Estado peruano.

Asimismo, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y de la Asociación de Municipalidades del Perú, cuya posición e involucramiento efectivo en la atención del trabajo infantil dependió de cada gestión entrante. Caso similar, sucedió con la Policía Nacional del Perú (PNP). Según el entrevistado Isaac Ruiz, director de

proyectos del Centro de Estudios Sociales y Publicaciones (CESIP). los miembros de la PNP no siempre evidenciaron una postura clara frente al trabajo infantil, especialmente cuando implementaron el Programa Colibrí PNP, el cual acogía niñas, niños y adolescentes trabajadores de las calles para mejorar su calidad de vida (entrevista 7). Esto hizo que se tuviera que invertir en constantes campañas de sensibilización para funcionarios. Ello corrobora la desarticulación vertical entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, así como también desarticulación horizontal entre los funcionarios estatales de los diversos sectores de un mismo nivel de gobierno.

Este contexto con dos posturas sobre el tema, también impactó en la formulación de la ENPETI (2012 - 2021), pues se dio una negociación de baja intensidad, donde los actores a favor se alinearon a la propuesta y los actores que se opusieron terminaron aislados o exclusivos del proceso por propia iniciativa (Martínez, 2020). Debido a ello, el trabajo infantil se constituyó en un problema para las instituciones, pero no para la sociedad peruana. Aunque el Estado peruano intentó generar espacios de diálogo con los grupos representantes de la postura liberal, estos no trascendieron. Caso similar sucedió con los espacios de diálogo y coordinación con actores alineados a la postura proteccionista, los cuales no fueron del todo efectivos y se terminó realizando una agendación con enfoque elitista, en donde la responsabilidad recayó en un grupo limitado de expertos, técnicos y funcionarios tanto del MTPE como de la OIT.

5.2.2 Ámbito Internacional

En ese marco social, la influencia de la OIT fue crucial para la inclusión del trabajo infantil en la agenda estatal durante los años previos a la ENPETI (2012 - 2021). Como ya se ha mencionado, la influencia de la OIT se dio con más fuerza tras el establecimiento en Perú de su Programa de Cooperación Técnica para la implementación de Convenios (IPEC). Mediante IPEC, se realizó la promoción de la firma y ratificación de convenios y acuerdos internacionales sobre la temática, los cuales finalmente firmó el Estado peruano. Según Alza (2014), ello se complementó entre los años 1997 - 2005 con patrones de intervención como: generación de información y evidencia, generación de alianzas, aproximación a actores y fortalecimiento de capacidades del Estado y ONGs. Sin embargo, a pesar de que

todo ello contribuyó a que se incluya el trabajo infantil en la normativa nacional y con ello que este se institucionalice en la agenda estatal, ello no llegó a incidir con la fuerza requerida en la agenda pública.

En ese sentido, el principal actor difusor del principio de la política para la prevención y erradicación del trabajo infantil es la OIT, actor internacional con relevante incidencia a lo largo de todo el proceso de la estrategia. Según el enfoque de difusión de políticas, la OIT se convirtió en el actor central que generó interdependencia entre países, pues actuó como transmisor de dichas iniciativas de la normativa internacional que rigieron el accionar de los países firmantes, teniendo esta influencia particular en la región de América Latina y el Caribe, donde se cumplió con mayor precisión con las hojas de ruta y la asistencia técnica dadas por la misma OIT para la generación de estrategias o planes similares a la ENPETI 2012 - 2021, cumpliéndose así la convergencia geográfica de dicho enfoque de difusión que menciona Weyland (2006).

En ese sentido, según el mismo autor, es posible decir que para el presente caso el objeto de difusión fue un principio. Este se refiere a la difusión de una directriz que liderará las decisiones hacia determinadas acciones mediante una guía de ruta o una idea clave. No obstante, el resultado de esta difusión no será un patrón de cambio uniforme en todos los ámbitos en donde se difunda, pues no todos los países de la región América Latina y Caribe implementaron necesariamente planes y estrategia con los mismos contenidos o con el mismo proceso. Al respecto, la teoría de difusión de políticas públicas indica que en estos casos puede evidenciarse interdependencia, en este caso con la OIT, un actor central que actúa como transmisor. Esta interdependencia se presentó con una significativa convergencia geográfica, la cual se evidenció en la similitud de acciones tomadas por cada uno de los países parte de la región de América Latina y el Caribe. Ello se evidencia de manera específica en el anexo A que muestra los planes, programas y estrategia para la prevención y erradicación del trabajo infantil en los países de la región.

Es importante recordar que, el rol de la OIT como actor difusor principal de la prevención y erradicación del trabajo infantil se da en el mundo entero. En América Latina su rol se vio complementado con la creación de los comités multisectoriales. en Perú, su rol se vio favorecido tras lograr la creación del Comité para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI), donde la OIT pudo participar de manera activa, teniendo un rol más protagónico a nivel de ejecución de acciones

en el tema. Este rol se basó principalmente en la dotación de apoyo técnico al MTPE para la formulación y ejecución de la ENPETI (2012 - 2021), modelo inspirado en el implementado en Colombia, país donde la OIT también brindó apoyo técnico y en donde también contaban con un comité, aunque este último con una articulación más efectiva.

De esta manera, de los cuatro mecanismos de difusión que distinguen Simmons, Dobbins y Garret (2008), es posible determinar que para el presente caso de análisis, se ejerció el mecanismo de emulación. El mecanismo de emulación implica que las políticas o en este caso los instrumentos de política pública sean adoptados por su valor social, en lugar de adoptarse por su propio valor, buscando entonces legitimidad y estatus. En ese sentido, el gobierno de Ollanta Humala decide asumir la formulación de la estrategia como medio para que el Perú durante su gobierno obtenga cierto estatus en el concierto internacional como país que avanza en el respecto a los derechos laborales. Asimismo, esta emulación permitiría al Perú acceder a nuevos mercados mediante tratados de libre comercio, como el firmado con Estados Unidos, que exigen progreso y compromiso con la erradicación del trabajo infantil.

Sin embargo, el mecanismo de emulación no fue el único que se utilizó para la difusión, la cual evidenció que fue complementada por el mecanismo de competencia. Este mecanismo se da cuando los países que disputan los mismos recursos adoptan la política o en este caso el instrumento de política pública de sus competidores por temor a una pérdida económica. Como se ha mencionado previamente, ello inició en 2003 cuando se creó el CPETI como consecuencia de los requisitos en cuanto a Derechos Humanos que se solicitaban para la firma del Tratado de Libre Comercio - TLC con EE.UU., tratado que se venía negociando de manera conjunta con Colombia y Ecuador.

MINCETUR (2001) afirmó que, en la mesa de asuntos laborales para la firma del TLC con EE.UU. se estableció como una de las principales obligaciones la reafirmación de los compromisos internacionales de los Estados sobre derechos laborales fundamentales y como miembros de la OIT, resaltando como una de las principales responsabilidades de ambos países el respeto a la edad mínima para el empleo de NNA y, prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil. Una vez concretado ello, Perú inició el proceso para la firma de otros TLCs, para los cuales se formuló y aprobó el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del

Trabajo Infantil 2005 - 2010 con el objetivo de mantener el tema vigente, avanzando y progresando de acuerdo a las necesidades que se fueran presentando para estos objetivos.

Este proceso de difusión fue respaldado por el MTPE, ente rector de la atención de esta problemática y de cumplir los compromisos asumidos por el Estado peruano en la materia. Dicho sector se alineó por completo al principio de política pública que la OIT difunde, fortaleciendo así dicho proceso y la postura proteccionista frente al trabajo infantil. Por su parte, las ONGs como CESIP, DYA, AGTR y GIN, articularon esfuerzos con la OIT y ejercieron una participación proactiva para concretar la difusión del principio de política pública. Entre ellas, es importante destacar la participación de las ONGs CESIP y DYA, pues ambas ejecutaron proyectos para la prevención y erradicación del trabajo infantil con financiamiento internacional de organizaciones como la Marcha Global Contra el Trabajo Infantil, el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL) y otras ONGs internacionales. Ello ayudó a que ambas organizaciones se involucren y apoyen con especial énfasis la agendación de la estrategia, la cual posteriormente serviría como marco ideal para la implementación de sus proyectos.

En ese sentido, se puede concluir que el factor internacional tuvo un rol clave en la ENPETI (2012 - 2021) por la difusión del principio de política pública para la prevención y erradicación del trabajo infantil por parte de la OIT, sin la cual no hubiera existido la estrategia. Sin embargo, debido a su postura proteccionista, se genera un vínculo discordante con una opinión pública peruana que evidencia dos posturas frente al trabajo infantil. Estas dos posturas no logran ser tomadas en cuenta con eficacia por parte del Estado peruano, quien ha adoptado una postura proteccionista. Por ello, desde los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, se puede deducir que el Estado peruano no ha logrado representar de manera efectiva la dualidad de posturas en la opinión pública frente al trabajo infantil, evidenciando disonancia con las percepciones y valor cultural del trabajo infantil distintos a la postura proteccionista. Como consecuencia, se limitan las opciones de alianzas, coordinación y articulación.

5.3 Etapa de adaptación

5.3.1 Ámbito político

El desarrollo e implementación de la ENPETI (2012 - 2021) se enmarca en la constante crisis política y social que viene atravesando el Perú con una intensidad que no ha disminuido desde el 2016, lo cual ha reducido el interés y la voluntad política en temas sociales como el trabajo infantil y los ha desviado hacia el hasta ahora constante pleito entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. Sin embargo, también es cierto que el trabajo infantil no ha podido consolidarse como un tema prioritario en la agenda pública, en donde aún existe una dualidad de corrientes de opinión. Claro ejemplo de esta constante crisis política fue que tras el fin de la vigencia de la estrategia en 2021, en el año 2022 la OIT nuevamente ofreció y logró brindar apoyo técnico para realizar la evaluación; sin embargo, la consultoría contratada quedó inconclusa por la dificultad encontrada para su desarrollo por la alta rotación de funcionarios enmarcado en un contexto de constante crisis e inestabilidad política.

La ENPETI (2012 -2021) debido a la crisis política ha pasado por dos etapas políticas claves, la primera a cargo de Ollanta Humala y las segunda a cargo de cuatro presidentes cuyas gestiones se caracterizaron por una alta inestabilidad. En el gobierno de Ollanta Humala, si bien se abrió la ventana de oportunidad para que finalmente se formulará y aprobará la estrategia, la implementación de esta recibió la dotación necesaria de factores claves como voluntad y decisión política. Todo ello enmarcado en un gobierno que pudo actuar en un contexto más políticamente estable que el actual, en donde su legitimidad y representatividad no fue constantemente cuestionada. Ello le permitió ejercer gobernabilidad que le permitió tener la capacidad para producir acciones, potencialidades legales, fiscales, informativas, políticas y gerenciales, así como resultados enfocados a resolver problemáticas públicas (Aguilar 2007) como el trabajo infantil.

No obstante, Bayce (2005) afirma que las crisis políticas, especialmente en América Latina, sufren un desgaste social y político debido a la crisis del estado benefactor, que las hace ineficientes y a favor de procesos electorales. Cuando sucede ello, políticas públicas que abordan problemas sociales con poco interés de la opinión pública, son las primeras en ser dejadas de lado. Ello sucedió en el periodo posterior a Humala con la ENPETI (2012 - 2021). Tras la vacancia de Pedro Pablo Kuczynski a inicio de 2018, llegaron a asumir el cargo tres presidentes cuyo

mandato al igual que el de Kuczynski se enmarco en un constante pleito con el poder legislativo. Si bien, en muchos casos las políticas terminan brindando la continuidad necesaria en la atención a determinadas problemáticas frente a las crisis sociales, políticas y económicas (Feoli, 2011), su desempeño respecto al logro de objetivos se ve ciertamente afectado, lo cual ocurrió con la ENPETI (2012 -2021).

Por ello, Aguilar (2007) concluye que las acciones de gobernanza que el gobierno practica en su interacción con los actores sociales para fines de dirección y coordinación son más decisivas que las capacidades que posee, posicionando a la gobernabilidad y gobernanza como factores claves ante las crisis. Es por ello que, lo político evidencia finalmente tener un mayor impacto en la estrategia por sobre el factor estatal, pero por debajo del factor social-internacional. Si bien el Estado peruano, desde el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y con la incidencia de la OIT trató de seguir ejecutando la estrategia y actividades para la prevención y erradicación del trabajo infantil, su impacto y alcance no pudo ser el mismo, pues no tuvieron los factores claves que el gobierno de Humala pudo brindar: voluntad y decisión política.

5.3.2 Ámbito estatal

Bertranou (2015) define la capacidad estatal como la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente. Para analizar ello, el mismo autor afirma que esta puede ser analizada desde dos ángulos, el primero desde las políticas públicas o en nuestro caso desde el instrumento de política pública que es la ENPETI (2012 - 2021), y desde el ente estatal, que en nuestro caso será el MTPE por ser el ente rector que lideró la estrategia.

Respecto a la capacidad estatal desde la ENPETI (2012 - 2021), Bertranou brinda la posibilidad de análisis desde dos sentidos, el primero de carácter directo y el segundo de carácter indirecto. Desde el carácter directo, desde el instrumento de política pública, se pueden analizar diversos factores que involucran marcos de interrelación institucional, aptitudes de gestión y dotaciones de recursos que explican la capacidad. En ese sentido, en primer lugar, respecto al marco de interrelación de la estrategia, es posible mencionar que si bien para su implementación se consideró

la necesaria articulación de actores, en el momento de ejecución ello no pudo ser concretado con efectividad. A pesar que, este aspecto recayó en el marco del CPETI, se evidenció una fallida articulación horizontal (entre sectores e instituciones de nivel nacional) y vertical (entre los diversos niveles de gobierno - CDRPETIs).

Esta falla era algo esperada, considerando que las lecciones aprendidas en los diferentes gobiernos nos demuestran que las articulaciones vertical y horizontal de las políticas públicas han sido débiles y que el enfoque sectorial ha sido difícil de vencer en el Estado peruano (PCM, 2021). A pesar de ello, la efectiva articulación era un factor clave, pues se dependía de la participación de los demás actores en determinadas intervenciones, principalmente los miembros del CPETI, para trabajar en el logro de objetivos de la ENPETI (2012 - 2021). Sin embargo, en su formulación la estrategia misma en su documento oficial, en el cuadro de intervenciones correspondientes a los ejes estratégicos, no llega a especificar periodos de tiempo en los cuales se proyecte la realización de dichas intervenciones, tampoco el medio o método mediante el cual debían articularse las acciones de los dos a más actores que participaban en una intervención o tampoco los sistemas de monitoreo o evaluación específicos con los cuales corroborar su efectividad.

Una de las razones de ello es que, dichas intervenciones no son competencia del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE, sino más bien son acciones que otros sectores e instituciones ya tenían planificado llevar a cabo, pero cuyos objetivos se alineaban a los de la estrategia. Por ello, tampoco había certeza si esas intervenciones se llegarían a realizar, pues los planes de los sectores o instituciones a cargo podía verse modificados sin tomar en cuenta que estaban siendo considerados en la ENPETI (2012 - 2021).

Similar caso sucedió con las experiencias piloto, las cuales son consideradas como pertenecientes a un rubro distinto de las intervenciones de la estrategia. En la experiencia piloto desarrollada en Carabayllo, durante su implementación se vio la necesidad de tener la intervención del Minedu; sin embargo, al no poder contar con un convenio que formalice el vínculo, la participación de este sector no pudo ser sostenida. Caso contrario, fue el evidenciado en la experiencia piloto llevada a cabo en Huánuco, en donde el MTPE llegó a firmar un convenio tripartito con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y el Ministerio de Educación. Sin embargo, según declaraciones de Ana Alvarado, ex directora del programa Juntos en esos años, la articulación no terminó por ser totalmente efectiva.

Otra de las causas de la falta de injerencia del MTPE como ente rector de la ENPETI (2012 - 2021), así como de la falta de poder para “comprometer” a otras instituciones con las intervenciones multisectoriales que se plantearon fue la falta de recursos económicos, lo cual se enmarca en el factor de dotaciones de recursos que deben tener los instrumentos de política pública. La falta de un presupuesto exclusivo en el Estado para el trabajo infantil, convierte a las intervenciones en acciones casi inexistentes, sin tener la capacidad de comprometer a sus ejecutores al cumplimiento de los objetivos. Sin presupuesto de por medio, las instituciones y sectores involucrados seguirán dando prioridad a aquellos compromisos y objetivos relacionados directamente a sus temáticas, que al contar con un presupuesto, también cuentan con un proceso de fiscalización estatal que les interesa aprobar.

“Contar con un presupuesto para el trabajo infantil, no implica sólo contar con el dinero, sino también con el compromiso y la obligación de quienes estén involucrados en la ejecución de ese recurso. [...] incorporado dentro de tus objetivos, el objetivo se convierte en parte de la red o estrategias que desarrollan el sector, entonces hay una dinámica mayor, hay una mayor aceptación de la atención frente al problema, hay una mayor articulación de las instituciones frente a él”. (María Kathia, oficial de Programas de la Secretaría Técnica de la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil de la OIT)

Del mismo modo, respecto a los recursos humanos, la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo - DGDFSST del MTPE recién logró tener personal exclusivo para el manejo del tema del trabajo infantil, en los primeros años de haber sido aprobada la ENPETI (2012 - 2021). En ese sentido, el equipo de la DGDFSST se vio fortalecido con dos funcionarios destinados principalmente a la asistencia y coordinación del CPETI bajo el mando de la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales. Este grupo consistió en dos funcionarios Previo a ello, para la etapa de formulación, la Dirección gestionó el CPETI contando con un único grupo de funcionarios que se encargaban al mismo tiempo de todos los demás temas a cargo de la DGDFSST. Sin embargo, a pesar de que después se pudo contratar a personal que pudiera atender de manera exclusiva las acciones y actividades para la prevención y

erradicación del trabajo infantil, este no se dio a basto para atender las necesidades requeridas en el marco de la implementación de la estrategia.

“Porque si hubieran tenido equipos desde el Ministerio (MTPE) para dar soporte a estos tres pilotos, equipos profesionales con conocimiento en lo que es comunidad, conocimiento de articulación, conocimiento de ver también este tema del trabajo infantil como una cuestión integral, no solamente como un problema de transmitir. Entonces, yo creo que ahí sí podía ser la carencia de un equipo técnico para bajar a las bases. El Ministerio no lo ha tenido”. (Fredy Calixto, ex coordinador del Programa Municipal de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (PPETI) de la Municipalidad Distrital de Carabayllo)

Sin embargo, sí es importante recalcar que, incluso antes de la contratación de este personal exclusivo para la atención del trabajo infantil, la DGDFSST ya mantenía la constancia en la realización de las sesiones mensuales del CPETI, las cuales se siguieron llevando a cabo con el mismo promedio de asistencia que el evidenciado en sus primeros años. Esto se dio a pesar de ser un comité que convoca a representantes de todos los ministerios, algunas instituciones estatales adjuntas, gobiernos regionales y locales, gremios sindicales, grupos representantes de la empresa privada, ONGs y organizaciones internacionales. El CPETI puede ser considerado un caso por completo atípico dentro del Estado peruano, representado para el caso de la ENPETI (2012 - 2021) una fortaleza para todo su proceso previo, durante y después de su periodo de vigencia.

Respecto al tercer factor, que son las aptitudes de gestión, este involucra las herramientas con las que cuenta el instrumento de política pública para poder gestionar la implementación de sus respectivas intervenciones. Para ello, en primer lugar, es necesario comenzar analizando el componente legal. Si bien la ENPETI (2012 - 2021) contaba con respaldo legal que autorizaba sus acciones, este marco legal sólo le brindaba un carácter de instrumento articulador que consolidaría la respuesta de las entidades del sector público y diversos actores del sector privado, en torno al objetivo de prevenir y erradicar el trabajo infantil y, prioritariamente, sus peores formas. Sin embargo, ello no le daba la autoridad, a veces necesaria para articular acciones en el marco de la ENPETI (2012 - 2021), sobre los otros sectores

que requerían estar involucrados. Finalmente, el MTPE es un ministerio más en un contexto donde las estructuras del estado son jerárquicas.

Respecto al carácter indirecto, Bertranou (2013) indica que las opciones de política pública pueden mostrar la falta de capacidad del Estado para implementar otras opciones de política pública. En primer lugar, ello se evidenció en la elección de formular una estrategia nacional en lugar de una política pública, la cual tendría mayores posibilidades de recibir un presupuesto exclusivo y con ello generar mayor compromiso de los actores involucrados.

“Este fue el resultado de la premura de los tiempos, en donde tras el fin de la vigencia del plan previo en la materia, no se pudo formular inmediatamente su reemplazo. En ese proceso se presentaron diversas dificultades como la falta de voluntad y decisión política”. (Isaac Ruiz, director de proyectos del Centro de Estudios Sociales y Publicaciones (CESIP), coordinador en Perú de la Marcha Global contra el Trabajo Infantil e invitado titular ante el CPETI)

A lo antes citado también se sumó la disociación entre la postura adoptada por el Estado peruano y la postura preponderante en la sociedad peruana. Debido a ello, se buscó una opción más rápida de formular y aprobar y que tenga antecedentes positivos, encontrando así el ejemplo colombiano. De esta manera, dicho contexto impidió que el Estado peruano adopte otras opciones más efectivas como una política pública, formulando finalmente una estrategia nacional.

Para el análisis de la capacidad estatal desde el ente estatal, nos enfocaremos en el MTPE, ministerio a cargo de las acciones para la atención del trabajo infantil, incluida la ENPETI (2012 - 2021) cuya proceso lideró. Bertranou (2011) señala tres componentes para analizar la capacidad estatal desde el ente estatal. El primero es la autorización legal y legitimidad. Como ya hemos visto previamente, la implementación de la estrategia involucró una articulación multisectorial y multinivel. Si bien el MTPE contaba con el CPETI como espacio institucionalizado de coordinación, este no llegaba a ser efectivo, pues si bien asistían representantes de los diversos sectores, estos eran funcionarios y funcionarias que no tenían la potestad de toma de decisiones para llegar a acuerdo concretos dentro de alguna de las sesiones mensuales del comité. Ante ello, el

MTPE no contaba por sí sólo con la autorización legal de poder convocar a tomadores de decisiones claves para las intervenciones a ejecutar. Caso similar sucedió en la implementación de la estrategia, para la cual el MTPE tampoco contó con la autorización legal suficiente para exigir el cumplimiento de compromisos asumidos por los otros sectores participantes en la ejecución de determinadas intervenciones.

El segundo es la organización y medios de acción, en donde a parte de los recursos económicos que ya hemos mencionado, también se refiere a los recursos materiales como infraestructura, equipamientos y recursos tecnológicos, los cuales son factores claves con los cuales el MTPE sí llegaba a contar dentro de su área de competencia, es decir para su mismo equipo de la DGDFSST y las sesiones mensuales del CPETI que esta misma organizaba. Sin embargo, en el caso de dotaciones humanas, la DGDFSST del MTPE recién logró tener personal exclusivo para el manejo del tema del trabajo infantil, en los primeros años de haber sido aprobada la ENPETI (2012 - 2021). Previo a ello, para la etapa de formulación, la Dirección gestionó el CPETI contando con un único grupo de funcionarios que se encargaban al mismo tiempo de todos los demás temas a cargo de la DGDFSST. Sin embargo, a pesar de que después se pudo contratar a personal que pudiera atender de manera exclusiva las acciones y actividades para la prevención y erradicación del trabajo infantil, este no se dio a basto para atender las necesidades requeridas en el marco de la implementación de la estrategia.

“Porque si hubieran tenido equipos desde el Ministerio (MTPE) para dar soporte a estos tres pilotos, equipos profesionales con conocimiento en lo que es comunidad, conocimiento de articulación, conocimiento de ver también este tema del trabajo infantil como una cuestión integral, no solamente como un problema de transmitir. Entonces, yo creo que ahí sí podía ser la carencia de un equipo técnico para bajar a las bases. El Ministerio no lo ha tenido”. (Fredy Calixto, ex coordinador del Programa Municipal de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (PPETI) de la Municipalidad Distrital de Carabayllo)

Es importante mencionar que, el CPETI, al cual ya hemos denominado un caso atípico de constancia en el Estado peruano, llegó a cumplir un rol clave en el

proceso de desarrollo de la ENPETI (2012 - 2021). Fue en el marco del comité donde se formuló la estrategia y en dónde se fueron presentando sus principales avances, logros, modificaciones y dificultades. Asimismo, si bien la estrategia en su documento oficial planteó determinadas intervenciones, estas se verían complementadas con aquellas actividades e intervenciones que los miembros del comité realizaban desde sus mismos sectores e instituciones y que registraban cada año en el plan anual del CPETI con el objetivo de articular esfuerzos.

El tercer factor es el capital de acción interorganizacional, al cual si bien ya hemos hecho referencia en cuanto a actores de un mismo nivel nacional a lo cual el autor denomina acción interorganizacional gubernamental en la misma jurisdicción (Nacional - Nacional), sería pertinente ahondar en la acción interorganizacional interjurisdiccional (Nación - provincia). En esta última, también se presentaron inconvenientes, pues como ya se ha mencionado, el Estado peruano se presentó como un actor poroso que frente al tema de trabajo infantil no logró consolidar una postura homologada a pesar de ya haber asumida una como Estado. Debido a ello, para la implementación de la ENPETI (2012 - 2021) en otras provincias, se dependía en un gran porcentaje de la postura de la gestión vigente. Si bien algunos gobiernos regionales y municipalidades sí estaban alineados, otros no lo estaban o no evidenciaban sensibilización frente al tema; razón por la cual, no le daban la atención necesaria. Ello representaría una traba importante para el MTPE, pues no contaba con injerencia ni capacidad para poder revertir ello de manera pronta y eficaz. Ello en parte también al centralismo de la gestión.

Hasta el cierre de la presente investigación (Diciembre, 2022) el proceso de evaluación de la ENPETI (2012 - 2021) aún no se ha realizado, a pesar de que, desde la Dirección General de derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo del MTPE ya se encuentra encausada en la formulación de la Política, la cual se calcula podrá estar terminada para el año 2024. Ello sucedió, a pesar de que la estrategia serviría como medio para recolectar evidencia que sirva para la posterior formulación de la Política Nacional Multisectorial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.

Capítulo 6: Conclusiones

La pregunta de investigación que buscó resolver el presente trabajo fue: ¿Qué factores intervinieron en el desarrollo de la ENPETI (2012 - 2021)? Todas las etapas por las que atravesó la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - ENPETI (2012 - 2021) tuvieron la incidencia de diversos factores agrupados en cuatro hipótesis de ámbitos distintos: social, internacional, político y estatal. Sin embargo, el nivel de incidencia desde cada ámbito fue distinto uno del otro y tras el análisis previo, los ámbitos social e internacional son unidos para formar una hipótesis dual.

La hipótesis dual que involucra los ámbitos social - internacional, agrupan los factores que más impacto tuvieron en el desarrollo de la ENPETI (2012 - 2021): en primer lugar la opinión pública con dos posturas frente al trabajo infantil y considerable tolerancia social hacía el mismo y en segundo lugar la difusión del principio de política pública para la prevención y erradicación del trabajo infantil por parte de la OIT. Estos factores se interrelacionan de manera discordante, pues la difusión de este principio de política pública va alineado con la postura proteccionista, produciendo que la postura liberal no sea tomada en cuenta por el Estado peruano en la estrategia.

Desde el ámbito internacional, es importante recalcar el rol de las ONGs, especialmente aquellas miembros del CPETI, para contribuir a la difusión del principio de la política pública para la prevención y erradicación del trabajo infantil. ONGs como CESIP, DYA, AGTR y GIN, articularon esfuerzos con la OIT y ejercieron una participación proactiva para concretar la difusión del principio de política pública. Entre ellas, es importante destacar la participación de las ONGs CESIP y DYA, pues ambas ejecutaron proyectos para la prevención y erradicación del trabajo infantil con financiamiento internacional de organizaciones como la Marcha Global Contra el Trabajo Infantil, el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL) y otras ONGs internacionales. Ello ayudó a que ambas organizaciones se involucren y apoyen con especial énfasis la agendación de la estrategia, la cual posteriormente serviría como marco ideal para la implementación de sus proyectos.

Si bien el Estado peruano planteó espacios de diálogo con los representantes de la postura liberal, estos espacios no fueron efectivos y mucho menos pudieron

institucionalizarse en el marco de la estrategia. Por ello, se produjo un problema de representación a partir del cual el Estado peruano se vio limitado para la generación de alianzas, coordinación y articulación efectiva, perdiendo la oportunidad de aprovechar por ejemplo la presencia institucionalizada y organizada de los grupos de una postura liberal en varias regiones a nivel nacional. Esta falta de diálogo también impidió que se pudiera trabajar desde los puntos en común que pudieran tener los grupos representantes de ambas posturas, como lo es la erradicación de las peores formas del trabajo infantil. Perdiéndose así una posible suma de esfuerzos.

Asimismo, desde el ámbito social, también surgió la heterogeneidad de visiones respecto al trabajo infantil dentro del mismo Estado. Este factor perjudicó la coordinación y articulación vertical (nacional, regional y local) y horizontal (entidades de un mismo nivel de gobierno). En el caso vertical, la voluntad y decisión política para la atención del trabajo infantil dependió de la gestión entrante a los cargos de los tres niveles de gobierno, pues la postura asumida por el Estado peruano no siempre era de conocimiento de las autoridades, a pesar de estar en la normativa nacional. Asimismo, esta heterogeneidad de visiones también estuvo presente dentro del mismo CPETI, desde donde se expresaron opiniones en desacuerdo con la abolición total del trabajo infantil.

La segunda hipótesis con mayor incidencia en la ENPETI (2012 - 2021) fue la del ámbito político, el cual se enmarca en los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. Los factores que abarcó dicho ámbito fueron la crisis e inestabilidad política, así como la voluntad y decisión política. Este ámbito marcó la estrategia en dos etapas, la primera en el gobierno de Ollan Humala, quien encuentra una ventana de oportunidad para formular, aprobar e implementar la estrategia en los primeros años obteniendo beneficios para su gobierno. Debido a ello, desde el año 2012 hasta el fin de su mandato en el año 2016, la estrategia recibió la voluntad y decisión política requerida para fortalecer su capacidad de convocatoria, compromiso, coordinación y articulación entre los actores claves que se requerían para su efectiva implementación.

Ello cambió radicalmente con el cambio de gobierno al de Pedro Pablo Kuczynski en el año 2016. El tema del trabajo del trabajo infantil ya no fue visto como un tema de necesaria atención dentro de la agenda gubernamental, pues fue relegado por la crisis política que se desató con la disputa constante entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Dicha crisis provocó la salida prematura de Kuczynski

en el año 2018, dando paso a tres presidentes más en menos de un periodo presidencial, cuyos gobiernos también se vieron enmarcados en la disputa con el poder legislativo. Debido a ello, hasta el momento, el trabajo infantil no ha vuelto a tener la relevancia ni posicionamiento que se le brindó durante el gobierno de Humala.

La última hipótesis analizada en el presente caso de investigación fue la del ámbito estatal, el cual fue analizado desde la teoría de la capacidad estatal. En ese sentido, tras un análisis desde la herramienta de política pública ENPETI (2012 - 2021), se obtuvieron dos conclusiones, una desde el sentido directo y otra desde el sentido indirecto. Desde el sentido directo se concluyó que los factores que tuvieron mayor incidencia en el desarrollo e implementación de dicha estrategia fueron la falta de estadísticas especializadas en el tema, falta de un presupuesto exclusivo, falta de una articulación efectiva entre los actores claves y falta de dotaciones humanas para la magnitud de los objetivos que se planeaban lograr. Esto se vio complementado con el análisis realizado desde el sentido indirecto, el cual concluyó que el Estado peruano no pudo contar con la capacidad ni gobernabilidad representativa necesaria para incluir de manera efectiva a los representantes de la postura liberal en el desarrollo e implementación de la ENPETI (2012 - 2021), a pesar de que en un principio sí hubo el intento.

No obstante, es importante recalcar que no todos los factores tuvieron un impacto negativo en el proceso de desarrollo e implementación de la ENPETI (2012 - 2021). Entre los positivos destaca la continuidad del espacio de coordinación denominado CPETI, creado en 2003 y que ha seguido en funcionamiento ininterrumpido desde ese año hasta la fecha, sobreviviendo a cambios en las prioridades gubernamentales, crisis políticas, a un difícil posicionamiento del tema en la agenda pública y a la falta de presupuesto. Ello representa un caso atípico en el Estado peruano, en donde es difícil que espacios de coordinación multisectorial como el CPETI perduren por largos años. Una de las causas de esta sobrevivencia puede ser atribuida al rol difusor de la OIT y a la normativa, acuerdos y convenios internacionales asumidos por el Estado peruano en la materia.

Aunque ya se ha mencionado que, el CPETI carece de un nivel efectivo de coordinación y articulación, este comité ha logrado brindar el espacio necesario para dar seguimiento a las acciones e intervenciones para la atención del trabajo infantil en el país, logrando contribuir a que el tema se mantenga en la agenda estatal a

través de los representantes de cada sector que asiste a las sesiones mensuales. Aunque el tema no ha vuelto a ocupar un lugar prioritario en la agenda estatal, por lo menos si ha logrado que cada sector incluya en su agenda anual una actividad para la atención del trabajo infantil. Ello se realiza principalmente el 12 de junio, Día mundial contra el trabajo infantil, y son normalmente acciones comunicacionales de sensibilización frente al trabajo infantil.

El segundo factor positivo para la ENPETI (2012 - 2021) fue la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) desde el 2014 la cual brindó personal especializado en el tema laboral - normativo que contribuyó al logro del objetivo del eje Protección de la estrategia. Esta es una entidad pública del Estado peruano, adscrita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) con una participación permanente y activa en el CPETI.

El tercer factor que contribuyó al logro de los objetivos de la ENPETI (2012 - 2021) fueron los proyectos e intervenciones que se realizaron desde las diversas ONGs miembros del CPETI. Entre ellas resaltan CESIP y DYA, quienes implementaron proyectos destinados directamente a contribuir con el logro de objetivo de la estrategia, sumándose en reiteradas ocasiones a la asistencia técnica de la OIT hacia la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales y de la Seguridad y Salud en el Trabajo del MTPE. Ello ayudó a suplir de cierta manera la falta de presupuesto exclusivo para la estrategia, pues dichas ONGs obtenían financiamiento de ONGs y organizaciones gubernamentales internacionales.

Por todo lo antes mencionado, es posible concluir que el factor de fondo que perjudicó de manera estructural al logro de los objetivos de la ENPETI (2012 - 2021) fue el proceso en cómo se adoptó el principio de política pública para prevención y erradicación del trabajo infantil difundido por la OIT con soporte de ONGs. Contando con una opinión pública con dos posturas frente al trabajo infantil, era necesario poder generar espacios de diálogo efectivos con representantes de ambas posturas. Ello hubiera representado un símbolo de gobernanza representativa por parte del Estado peruano, contribuyendo a generar una política pública más alineada a la opinión pública, algo totalmente favorable para el logro de los objetivos de la estrategia.

Es importante hacer hincapié en el factor atípico que representó la pandemia por Covid-19. Si bien el análisis realizado en el presente caso de estudio se enfoca

en los factores que intervinieron en condiciones cotidianas en la estrategia, la pandemia por Covid-19 mostró la fragilidad del sistema de protección social del Estado peruano. Ante este factor atípico, no sólo se estancó la reducción del trabajo infantil, sino que se mostraron cifras alarmantes de un fuerte incremento de este, retrocediendo varios años de progreso en la materia. Este impacto fue mayor en los países en vías de desarrollo.

Si bien la presente investigación no pudo cubrir el análisis de los efectos de la pandemia en el trabajo infantil, este es aún un tema que queda pendiente en la agenda de investigación y es necesario ahondar en él. Como se ha mencionado, el sistema de protección social del Estado peruano ha demostrado debilidad ante adversidades como esta; por lo que, es necesario evidenciar las causas de dicha debilidad y contribuir con lineamientos que ayudan a fortalecerlo. Asimismo, debido a su rol clave, es importante ahondar en la relevancia de generar procesos participativos efectivos desde el Estado peruano para llevar a cabo políticas públicas controversiales o no. El contar con el apoyo de la opinión pública siempre será favorable para el desarrollo de políticas públicas o intervenciones; sin embargo, muchas veces el ejecutar un proceso participativo implica la inversión de tiempo y recursos; razón por la cual, es casi siempre omitido o realizado a medias.

Finalmente, queda pendiente en la agenda de investigación actualizar los datos de opinión pública frente al trabajo infantil. Este estudio requiere ser especializado en la materia, pues es un recurso valioso y necesario para la formulación e implementación de intervenciones o políticas públicas. Actualmente, se viene formulando desde el MTPE la política de prevención y erradicación del trabajo infantil; razón por la cual, este pedido es aún más urgente.

Bibliografía

- Acevedo, K., Quejada, R. & Yáñez, M. (2011) Determinantes y consecuencias del trabajo infantil: un análisis de la literatura. En: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada. rev.fac.cienc.econ, XIX (1).
- Aguilar, L. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza.
- Aguilar Villanueva, L.F. (1993) La implementación de las políticas públicas.
- Aguilar Villanueva, L.F. (2006), Gobernanza y Gestión Pública, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Akkari, A., & Lauwerier, T. (2015). The education policies of international organizations: Specific differences and convergences. Prospects, 45(1), 141-157.
- Alarcón, Reynaldo. (1994) El pensamiento psicológico de Walter Blumenfeld. Lima. CONCYTEC, 220 p.
- Alarcón, W. (2001) Trabajar y estudiar en los Andes. Aproximación al trabajo infantil en las comunidades rurales de Cuzco y Cajamarca, Lima: UNICEF.
- Alza, C. (2014). Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos. Revista De Ciencia Política Y Gobierno, 1(2), 39-73. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/12538>
- Alzate, M. (2003). La infancia: concepciones y perspectivas. Pereira: Editorial Papiro.
- Alzate, M. & Romo, G. (2017) La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa. En: Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. XV, núm. 26, 2017, pp. 13-35. Santiago de Chile: Universidad Central de Chile.
- Amaya, P. (2010). La evaluación de las políticas públicas como estrategia para la integración de la acción estatal. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata. <https://www.aacademica.org/000-027/256.pdf>
- Ames, P. & Rojas, V. (2009) Childhood, Transitions and Well-being in Peru: A Literature Review, Technical Note 16, Oxford: Young Lives, 2009.
- Ames, P. & Rojas, V. (2010) Infancia, transiciones y bienestar en Perú: Una revisión bibliográfica. Lima: GRADE; Niños del Milenio.

Anderson, Jeanine (2007) Invertir en la Familia. Estudio sobre factores preventivos y de vulnerabilidad al trabajo infantil doméstico en familias rurales y urbanas: el caso del Perú. Lima: OIT.

Anderson, Jeanine (2007) Invertir en la familia. Estudios sobre factores preventivos y de vulnerabilidad al trabajo infantil doméstico en familias rurales y urbanas de Colombia, Paraguay y Perú, realizado en el marco del proyecto Tejiendo Redes contra la explotación de niñas, niños y adolescentes de la OIT-IPEC, Lima: OIT-Programa Internacional para Erradicación del Trabajo Infantil.

Arroyave, S. (2010). Políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y Desafíos. Forum, (1), 95-111.

Aviles, P. (2017). El aporte y las dificultades de la alianza público privada en la erradicación del trabajo infantil en Lima Metropolitana durante el periodo 2011-2014: Caso Proniño. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú] Repositorio institucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/9804>

Babino, L. (2009). Hacia una visión sistémica de la gestión de gobierno. XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Bayce, R. (2005). Políticas públicas: bienestar, reconocimiento, simulacro. Ciências Sociais Unisinos, 44(1), 69-79.

Bertranou, Julián (2011), Análisis preliminar del desarrollo de capacidades estatales en el nivel nacional para la promoción y fiscalización de la seguridad vial. Ministerio del Interior de la Nación. Buenos Aires, Argentina. 27 de diciembre de 2011.

Bertranou, Julián (2013), "Capacidad estatal: aportes al debate conceptual". Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza, 18,19 y 20 de septiembre de 2013.

Bohórquez, L. (2009). El trabajo infantil en Colombia. Reporte de resultados del Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Protección Social.

Boneti, L. (2017) Políticas públicas por dentro. -1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

Bueno, C. & Osuna, J. (2012) La evaluación de políticas públicas en las ciencias sociales: entre el ser y el deber ser. Prisma Social, núm, 9, diciembre, 2012, pp. 176 - 208.

Burstein, P. (2003), "The Impact of Public Opinion on Policy: A Review and an Agenda", *Political Research Quarterly*, vol. 56, núm. 1.

Carvajal, C., Arias, M., Aunta, A. & Merchán, J. (2016) *Articulación de actores para implementar políticas de desarrollo y paz*. Colección Guías para la paz territorial, Documento no. 1. Bogotá: Redprodepaz CINEP/PPP.

Cetrángolo, O., Curcio, J. & Goldschmit, A. (2014) *Presupuesto y financiamiento de políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO. [Presupuesto y financiamiento de políticas públicashttps://flacso.org.ar/2013/06/PFPP-2014](https://flacso.org.ar/2013/06/PFPP-2014)

CPETI (2005) *Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2006–2010*, Lima: Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI), Ministerio de Trabajo.

Cruz-Rubio, C. (2014), *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Washington: Organización de los Estados Americanos OEA. Disponible en <http://goo.gl/h4l7Zz>

Curcio, P. (2007) *Metodología para la evaluación de políticas públicas de salud*. *Politeia*, vol. 30, núm. 38, enero-junio, 2007, pp. 59-85. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Cussianovich, A. (2004). *Tipología del trabajo infantil desde el punto de vista de los derechos humanos: la necesidad de una diferenciación [Versión electrónica]*. En *NATS Revista internacional desde los niños y adolescentes trabajadores*. Año VII, no 11-12, pp. 77-97. Recuperado el 10 de junio de 2005, de: http://www.ifejants.org/new/docs/publicaciones/NATs11_12.pdf

Derthick, Martha (1972), *New Towns in Town: Why a Federal Program Failed*, Washington, Urban Institute.

Diarra, G., & Plane, P. (2014). *Assessing the World Bank's influence on the good governance paradigm*. *Oxford Development Studies*, 42(4), 473-487.

Díaz, Hugo (2008) 'Trabajo infantil en el Perú', *Signo educativo* 17. 172: 12-14.

Díaz Cely, R. I., & Benítez Carreño, R. E. (2017). *El trabajo infantil. Revisión de las investigaciones desarrolladas en América Latina*. Retrieved from https://ciencia.lasalle.edu.co/maest_gestion_desarrollo/122

Díaz, M. & Rodríguez, I. (1998) *El trabajo infantil en el mundo: el estado de la discusión*. En: *Cuadernos de Estudios Empresariales* 1998, número 8, 243-250.

Simmons, B. & Dobbins, F. & Garret, G. (Eds.) (2008) *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Domic, Jorge (2004) 'La concepción andina de la infancia y el trabajo', NATs Revista interna- cional desde los niños/as adolescentes trabajadores 7.11: 31-9.

Downs, A. (1972). "Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle", *Public Interest*, 32, pp. 38-50.

Egúsquiza, B. & Félix F. (2021) El trabajo infantil en el Perú: pasado reciente y perspectivas. En: Revista LABOREM N.o 24-2021.

Ekins, Z. & Simmons, B. (2005) On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. https://www.researchgate.net/publication/40783731_On_Waves_Clusters_and_Diffusion_A_Conceptual_Framework

Elizalde, A. (2003) Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. Santiago de Chile: Cepal.

ESCALE (2020) Tasa de conclusión secundaria, grupo de edades 17 - 18 (% del total) 2016 - 2020. Recuperado de la base de datos de ESCALE.

Espinoza, Adriana (2001) Trabajo Doméstico Infantil en Hogares Ajenos en Perú. ¿Hasta cuándo sin educación?, Bogotá: Save the Children UK.

Fatou, B. (2005) El trabajo infantil en México: Reflexiones de una antropóloga. *Revista de Antropología Iberoamericana*, núm. 40, marzo-abril, 2005, p. 0

Fatou, B. (2009) Trabajo infantil femenino: niñas trabajadoras en ciudad de México. [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid] E-Prints Complutense. Repositorio Institucional de la UCM. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/9394/>

Feoli, L. (2011). Instituciones políticas y políticas públicas ante la crisis global. Nueva Orleans: Universidad Tulane.

Figuroa, Blanca (2003) La educación de todas las niñas y niños es nuestro compromiso. Evaluación de las intervenciones para la inclusión de las niñas y prevención del trabajo infantil en contextos urbano marginales y rurales, Lima: UNICEF / MED.

Fontaine, G. (2015). El análisis de las políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos. Anthropos, Barcelona.

Franco Corzo, J. (2013). Diseño de Políticas Públicas. México: IEXE Editorial.

Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. *Económicas CUC*, 38(2), 43-60.

García, D. (2007) La creación del AFRICOM y los objetivos de la política de EEUU hacia África: gobernanza, contraterrorismo, contrainsurgencia y seguridad energética. Boletín Elcano (92). p. 7.

García Méndez E., Araldsen H. (1997) El debate actual sobre el trabajo infanto-juvenil en AL y el Caribe: tendencias y perspectivas., en Feldman S., García Mendez E., Araldsen H.: Los niños que trabajan, Cuadernos del UNICEF. Argentina: UNICEF.

Glynn, C.J. et al. (1999), "Public Opinion and Policymaking", en Glynn, C.J., Herbst, S., O'Keefe, G.J., Shapiro, R.Y. (eds.), Public Opinion, Boulder, Westview Press.

González, F. (2009) Gobernabilidad y Gobernanza. Las relaciones intergubernamentales: concepto y marco teórico. El contexto y concepto. Características. Modelo. Estructura. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional

GTZ y Flora Tristán (2005) Diagnóstico sobre trata de mujeres. Niños y niñas en ocho ciudades del Perú, Lima: GTZ, Flora Tristán.

Guerrero, M. (2016) "La política de erradicación del trabajo infantil en la gestión de Humala". En Toche, E. Revista Perú Hoy: Ni gran transformación ni hoja de ruta. Lima: Desco, pp. 231 - 249.
http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/29/13_Guerrero_PHj16.pdf

Gutierrez, Pedro Martín. (2001). Mapas sociales: método y ejemplos prácticos. Diálogos: Educación y formación de personas adultas, ISSN 1134-7880, N°25, 2001, págs, 26-36.

Humala, O. (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.

Hurtado, F. (2019). ¿Y si nos ponemos de acuerdo?: la coordinación en la elaboración de planes nacionales multisectoriales: el caso de la política de prevención y erradicación del trabajo infantil en el Perú. [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú
<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/14252>

Ifejant (1995). Jóvenes y niños trabajadores: sujetos sociales, ser protagonistas.
https://books.google.com.pe/books/about/J%C3%B3venes_y_ni%C3%B1os_trabajadores.html?id=HXgnzQEACAAJ&redir_esc=y

Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de Trabajo Infantil. (2018). Estrategia para acelerar la reducción del trabajo infantil en América Latina y el Caribe al 2025. [estrategia-para-acelerar-la-reduccion-del-trabajo-infantil-en...http://www.iniciativa2025alc.org > default > files](http://www.iniciativa2025alc.org/default/files)

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2017). Perú: Características sociodemográficas de niños, niñas y adolescentes que trabajan, 2015. Encuesta nacional especializada de trabajo infantil (ETI). Lima: INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2020) Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).

Jacobs, L. R. & Shapiro, R.Y. (1994). "Studying Substantive Democracy", *Political Science and Politics*, vol. 27, núm. 1.

Kudó, Inés (2004) 'La educación indígena en el Perú. Cuando la oportunidad habla una sola lengua' en Donald R. Winkler y Santiago Cueto (eds.) *Etnicidad Raza, género y educación en América Latina*, Santiago de Chile: PREAL.

Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: Cepal.

Lasswell, H.D. (1941). *Democracy Through Public Opinion*. Menasha: George Banta.

Lasswell, H.D. (1972). "Communications Research and Public Policy", *The Public Opinion Quarterly*, vol. 36, núm. 3.

Legardez, A. y Simonneaux, L. (2006). *L'école à l'épreuve de l'actualité. Enseigner les questions vives*. Issy les Moulineaux: ESF.

Liebel, M. (2003). *Infancia y trabajo. Para una mejor comprensión de los niños y niñas trabajadores en diferentes culturas y continentes*. Lima: Ifejant. <https://enclavedeevaluacion.com/pronatsesp/wp-content/uploads/2018/10/Liebel-Infancia-y-trabajo.pdf>

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

Martínez, S. (2020). *El proceso de agendación de la política pública para prevenir y erradicar el trabajo infantil (2011 - 2018)* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/17299>

Méndez, E. & Araldsen. H. (1996) *El debate actual sobre el trabajo infanto-juvenil en América Latina y el Caribe: tendencias y perspectivas*. En: *Estudios Básicos de Derechos Humanos*. Tomos VI. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - Mincetur (2001). *Tratado de Libre Comercio Perú - Estados Unidos. Décimo tercera ronda de negociaciones TLC Perú - EE.UU.*

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

Montero, Carmen, Patricia Oliart, Patricia Ames, Zoila Cabrera y Francesca Uccelli (2001) La escuela rural: estudio para identificar modalidades y prioridades de intervención, Documento de Trabajo No. 2, Lima: MECEP-MINEDU.

Montgomery, I.E. (2013) Ethos y ayllu en Coasa, Perú. México: Inst. Indigenista Interamericano, Dep. de Antropología.

Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia.

Noy, S. (2015). The Washington Consensus and social policy: World Bank projects and health sector reform in Costa Rica. *Latin American Policy*, 6(2), 182-204.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2016) Informe Mundial sobre las Drogas. Nueva York: Naciones Unidas.

Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). (2017). IV Conferencia Mundial Contra el Trabajo Infantil 2017. Trabajos preparatorios. Análisis comparado de políticas sociales vinculadas a la erradicación del trabajo infantil en Iberoamérica. Madrid: Secretaría General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2002). Conferencia Internacional del Trabajo. 90.a reunión 2002. <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-iii-1b.pdf>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2007). Trabajo infantil. Estudio de opinión pública en el Perú. Lima: Oficina Internacional del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2010). Buenas prácticas y experiencias exitosas para la prevención y erradicación del trabajo infantil en América Latina. 17va Reunión Regional Americana. Década del Trabajo decente en las Américas: 2006 - 2015. Primer Balance y perspectivas de la Agenda Hemisférica. Santiago de Chile: OIT.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2012). Informe sobre el trabajo en el mundo 2012. Mejores empleos para una economía mejor. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/dcomm/documents/publication/wcms_179553.pdf

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2013) Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2012: “Reparando el tejido económico y social”. <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-of-work/2013/lang--es/index.htm>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2017). Buenas prácticas público-privadas para la erradicación del trabajo infantil y protección al adolescente trabajador en la ruralidad. Foro Internacional de Buenas Prácticas Público - Privadas para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección al Adolescente Trabajador en la Ruralidad. Bogotá, 2 y 3 de Noviembre de 2016. Bogotá: OIT, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2018). El Convenio Núm. 138 de la OIT de un vistazo. [EL CONVENIO Núm. 138 DE LA OIT DE UN VISTAZO - ILOhttps://www.ilo.org > product > download](https://www.ilo.org/product/download)

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2018). Una introducción a la prohibición legal del trabajo peligroso para los niños. [UNA INTRODUCCIÓN A LA PROHIBICIÓN LEGAL DEL ... - ILOhttps://www.ilo.org > product > download](https://www.ilo.org/product/download)

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). Información actualizada sobre la Alianza 8.7 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_670579.pdf

Organización Internacional del Trabajo (OIT) & Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de Trabajo Infantil. (2016). América Latina y el Caribe: Hacia la primera generación libre de trabajo infantil. Una lectura integrada e interdependiente de la Agenda 2030 a la luz de la meta 8.7. Lima: OIT.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) & Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de Trabajo Infantil. (2018). No dejar a las niñas atrás. Trabajo infantil y género en América Latina y el Caribe. [Trabajo infantil y género en América Latina y el Caribehttps://www.iniciativa2025alc.org > default > files](https://www.iniciativa2025alc.org/default/files)

Organización Internacional del Trabajo (OIT) & Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEI) (2009) Informe sobre el trabajo en el mundo 2009. Crisis mundial del empleo y perspectivas. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_151264.pdf

Organización Internacional del Trabajo (OIT) & Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). (2016). Magnitud y características del trabajo infantil en Perú:

Informe de 2015 - Análisis de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) y de la Encuesta sobre Trabajo Infantil (ETI). Lima: OIT & MTPE.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) & UNICEF (2021). Child labour. Global estimates 2020, trends and the road forward. New York: OIT & UNICEF.

Ortiz, Alejandro (1990) '¿Por qué los niños no van a la escuela?' en Carmen Montero (ed.) La escuela Rural, variaciones sobre un tema, Lima: FAO

Osorio, Cecilia (2015). "¿Cómo se difunden y adoptan los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina? Propuesta de operacionalización de los mecanismos de difusión aplicado al caso chileno", en Dossier: Cambio de Políticas Públicas en América Latina. Revista Íconos, FLACSO-Ecuador. Número 53. Septiembre de 2015. ISSN: 1390-1249. Pp. 31-48.

Osorio, C. & Vergara J. (2016) La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina. Política. Revista de Ciencia Política, Vol. 54 Núm. 2.

Pastor, G. (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,

Presidencia del Consejo de Ministros - PCM. (2021). Decreto Supremo 050-2021-PCM. Reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-del-consejo-de-coo-decreto-supremo-n-050-2021-pcm-1937276-1>

Pereira, J. (2010). O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro-1944-2008. Rio de Janeiro, Brasil: Civilização Brasileira.

Piñuel, R. (2011). La docencia y la investigación universitaria en torno a la Comunicación como objeto de estudio entre Europa y América Latina. Tenerife: Sociedad Latina de Comunicación Social.

Randeria, S. (2003). Glocalization of law: environmental justice, World Bank, NGOs and the cunning state in India. Current sociology, 51(3-4), 305-328.

Rivera, G. (2017). Los procesos de influencia global/local en políticas públicas: Una propuesta metodológica. <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol16-issue3-fulltext-1092>

Romero, M. (2019). El trabajo infantil como un preocupación pública. La infancia es lo primero. En: Boletín Informativo Laboral, N° 90, junio 2019.

Roth, A. N. (2006). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D.C.: Aurora.

Roth Deubel, A. (2016). La enseñanza del análisis de políticas públicas en los programas universitarios de Ciencia Política en Colombia. *Estudios Políticos*, 49, pp. 260-283. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a14

Ruiz, A., Casillas, C., Macía, M., Merino, M., Paja, M. & Rico, J. (2015). Guía prácticas para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL. Madrid: AEVAL. <https://ictlogy.net/works/reports/projects.php?idp=4464>

Sandoval, C. (2011). Erradicación del trabajo infantil en el Perú: líneas estratégicas de comunicación. Extraído de <http://www.facilitando-comercio.com/informes/laboral/laboral2>

Santibáñez, A., Barra, M. y Ortiz, P. (2005). *La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas*. Recuperado de http://www.colpos.mx/tabasco/diplomado/3y4demarzo/actores_en_politica.pdf.

Silva, M. A., (2010). Desigualdades y trabajo infantil. *PROSPECTIVA. Revista de Trabajo Social e intervención social*, (15), 331-347.

Silva, M. A. (2017). Diversidad y educación: el caso del trabajo infantil: Diversity and education: the case of child labor. *Educación y Humanismo*, 20(34), 59–78. <https://doi.org/10.17081/eduhum.20.34.2858>

Simmons, Beth; Dobbins, Frank y Garrett, Geoffrey (Eds.) (2008). "The Global Diffusion of Markets and Democracy". Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Simon, H.A., Smithburg, D.W. y Thomson, V.A. (1950). *Public Administration*. Nueva York: Alfred A. Knopf.

Sulmont, David (2007) *Trabajo Infantil. Estudio de opinión pública en el Perú*, Lima: OIT

Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva administración pública* (pp. 1-22). Madrid: Universidad Complutense de Madrid e Instituto Universitario Ortega y Gasset.

Trilla, J. y Cano, E. (2013). El legado pedagógico del siglo XX para la escuela del siglo XXI.

Tuozzo, M. F. (2004). World Bank, governance reforms and democracy in Argentina. *Bulletin of Latin American Research*, 23(1), 100-118.

UNICEF (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

UNICEF (2016). Estado Mundial de la Infancia. Una oportunidad para cada niño. <https://www.unicef.org/es/informes/estado-mundial-de-la-infancia-2016>

US Department of Labor (2015). Findings on the Worst Forms of Child Labor 2015. Washington DC: ILAB. https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2015/tda2015.pdf

Valera, E. Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global. EURE, 41(123), 213 - 237. <https://www.scielo.cl/pdf/eure/v41n123/art09.pdf>

Velasco, M. (2004): La política turística. Gobierno y Administración Turística en España (1952-2003). Valencia, Tirant Lo Blanch.

Velasco, M. (2007) Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis. En VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, 18-20 Septiembre 2007, Valencia.

Verdera, Francisco (1995) El trabajo infantil en el Perú, Lima: OIT-IEP.

Weaklien, D.L. (2003). "Public Opinion Research and Political Sociology", Political Sociology for the 21st Century: Research in Political Sociology, vol. 12.

Weyland, K. (2006) Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America. Princeton University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt7rsvd>

Anexos

Anexo A

Planes, programas y estrategias para la prevención y erradicación del trabajo infantil en América Latina y Caribe

N	País	Título	Periodo	Emisor / Coordinador
1	Argentina	Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente	2016-2020	Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
2	Bolivia	Plan Nacional de Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en Bolivia	2000-2010	Comisión Interinstitucional de Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil
3	Brasil	Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección al Trabajador Adolescente en Brasil	2004	Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil - CONAETI
4	Chile	"Crecer felices". Estrategia nacional 2015-2025 para la erradicación del trabajo infantil y protección del adolescente trabajador	2015-2025	Comité Nacional contra el Trabajo Infantil
5	Colombia	Estrategia nacional para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil y proteger al joven trabajador	2008-2015	Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador de Colombia
6	Costa Rica	Segundo Plan Nacional para la Prevención del Trabajo Infantil y Protección de la Persona	2008 -2010	Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del

		Adolescente Trabajadora, reformulado		Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora
7	Ecuador	Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil	2008-2013	Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil
8	El Salvador	Hoja de ruta para hacer de El Salvador un país libre de trabajo infantil y sus peores formas	2015-2017	Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
9	Guatemala	Plan de Acción Nacional de la Estrategia Nacional para la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del adolescente trabajador	2021 - 2025	Comité Técnico de Seguimiento para la prevención y erradicación del trabajo infantil doméstico
10	Honduras	II Plan de Acción Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Honduras	2008-2015	Comisión Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil
11	Nicaragua	Hoja de Ruta para hacer de Nicaragua un país libre de trabajo infantil y sus peores formas, incorporado al Plan Nacional de Desarrollo	2010 - 2020	Comisión Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador
12	México	Plan de trabajo de la Comisión intersectorial para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección de adolescentes trabajadores en edad permitida	2021 - 2024	Comisión intersectorial para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección de

		en México		adolescentes trabajadores en edad permitida en México
13	Panamá	Programación operativa 2016-2019 Hoja de Ruta para hacer de Panamá un país libre de trabajo infantil y sus peores formas	2016-2019	Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Personas Adolescentes Trabajadoras (CETIPPAT)
14	Paraguay	Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de los Adolescentes en el Paraguay	2003-2008	Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de los y las Adolescentes
15	Perú	Estrategia Nacional para la prevención y erradicación del Trabajo Infantil	2012-2021	Comité para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil
16	República Dominicana	Plan Estratégico Nacional para la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil en República Dominicana	2006-2016	Comité Directivo Nacional de Lucha Contra el Trabajo Infantil
17	Uruguay	Plan de Acción para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en el Uruguay	2003-2005	Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil

Fuente: Elaboración propia

Anexo B
Marco Normativo del trabajo infantil en Perú

N	Entrada en vigor	Normativa
1	1984	Código Civil. Entre sus disposiciones, se refiere a la autorización al menor para trabajar. En el artículo 457, señala: "El menor capaz de discernimiento puede ser autorizado por sus padres para dedicarse a un trabajo, ocupación u oficio". Precisa que la autorización puede ser revocada por razones justificadas. Debido a que este artículo no especifica la edad, sino el "discernimiento" del menor, debe entenderse en el marco del específico, contenido en el Código de los Niños y Adolescentes.
2	1993	Constitución Política del Perú. Precisa que el trabajo es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan; y además, señala que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento (artículos 1, 2 y 23). No especifica la edad, sino el "discernimiento" del menor, ello debe entenderse en el marco del específico, contenido en el Código de los Niños y Adolescentes.
3	2000	Código de los Niños y Adolescentes, aprobado por la Ley No 27337, y normas complementarias y modificatorias. Reconoce el derecho del adolescente a trabajar, sin explotación económica, riesgo o peligro y respetando la edad mínima y los procedimientos necesarios. Asimismo, se establece que el MIMP es el ente rector del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente; y que las instituciones encargadas de la protección del adolescente trabajador son el MIMP (dicta la política de atención de los adolescentes trabajadores), en coordinación con los sectores Trabajo, Salud y Educación y los Gobiernos Regionales y Municipales.
4	2002	Acuerdo Nacional. Incorpora como parte de su 14va política de Estado la erradicación de las peores formas de TI y la protección de las NNA contra el trabajo peligroso.
5	2002	El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010, ha sido elaborado en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, Su elaboración fue liderada por el ex PROMUDEH (Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano).

6	2005	Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2005 - 2010. Articuló y dió coherencia al discurso y acciones. Fortalecimiento del Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI). Se crearon 22 Comités Regionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, los cuales actualmente son 25.
7	2006	Ley General de Inspección del Trabajo, Ley No 28806 y normas complementarias y modificatorias. Establece que son infracciones muy graves, el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el trabajo de menores; de seguridad y salud en el trabajo y en materia de empleo y colocación, ejercer actividades de colocación de menores trabajadores, contrarias a las disposiciones sobre la materia.
8	2010	MIMDES, que aprobó la "Relación de Trabajos Peligrosos y Actividades Peligrosas o Nocivas para la Salud Integral y la Moral de las y los Adolescentes". Incluye la relación de trabajos peligrosos y actividades peligrosas o nocivas en las que no podrán ocuparse las y los adolescentes. Asimismo, define la edad mínima de admisión para estas actividades.
9	2007 - 2011	Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento, aprobadas por Decreto Supremo No 027-2007- PCM, modificado por el Decreto Supremo No 052-2011-PCM. Señala que la prevención y erradicación de las peores formas de trabajo infantil constituye una política específica que forma parte de las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento en materia de empleo.
10	2012	LEY No 30362, eleva a rango de Ley al Decreto Supremo No 001-2012-MIMP y declara de interés nacional y preferente atención la asignación de Recursos Públicos para garantizar el cumplimiento del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia - PNAIA 2012- 2021. [Previo fue el PNAIA 2002 - 2010] PNAIA 2012-2021, es el instrumento marco de política pública del Estado Peruano, para articular y vincular las políticas que se elaboren en materia de infancia y adolescencia en el país. Tres de sus cuatro objetivos estratégicos tienen resultados esperados relacionados al TI: 2. Niños se encuentran protegidos frente al TI, 3. Las y los adolescentes se encuentran protegidos frente al trabajo peligroso, 4. Niños están protegidos integralmente ante situaciones de trata. El Plan señala que el trabajo infantil es un factor de riesgo, debido a que impacta en la acumulación de capital humano y tiene menores retornos en la vida laboral futura.
11	2012	Decreto Supremo N° 015-2012-TR, que aprobó la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (ENPETI 2012 - 2021). [Previo ENPETI 2005 - 2010] . Tiene como marco lo dispuesto en el PNAIA 2012-2021 y en las políticas Nacionales de Obligatorio

		Cumplimiento. Esta política continúa con iniciativas previas del Estado, cuyo objeto era reducir el trabajo infantil. Se rige por los principios enunciados en el PNAIA 2012-2010 y agrega el el Principio de trayectoria hacia el trabajo decente. Uno de los cinco enfoques es el de corresponsabilidad, que señala que la responsabilidad para prevenir y erradicar el TI y sus peores formas es principalmente responsabilidad del Estado, pero promueve que sea compartida por actores privados, la sociedad, la comunidad y la familia.
12	2014	Protocolo Intersectorial contra el Trabajo Forzoso. Decreto Supremo 011-2014-TR. Es un instrumento marco que identifica las acciones sectoriales en materia del trabajo forzoso y orienta las gestiones a seguir. La Secretaria Técnica de la Comisión Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Infantil, ejercida por la DGDFSST del MTPE, es el órgano responsable de coordinar con los sectores y de articular la acción para la implementación del Protocolo.
13	2017	Plan Nacional Contra la Trata de Personas (2017 - 2021). Su objetivo es prevenir y reducir la trata de personas abordando las causas fundamentales, enjuiciando a los perpetradores, ayudando a las víctimas y fortaleciendo los programas para las poblaciones vulnerables, incluidos los niños trabajadores. Enfatiza las necesidades de las víctimas de trata de personas a través de un Plan de Reintegración de Víctimas.
14	2019	Plan Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso (2019 - 2022) Establece políticas y prioridades para combatir el trabajo forzoso, incluidos programas enfocados en poblaciones vulnerables, como las niñas y niños.
15	2021	Plan de Acción Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos (2021 - 2025). Perú es el 25° país del mundo y el 3° de América Latina en contar con un Plan de Acción Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos (2021 - 2025), con el fin de incorporar en las políticas públicas nacionales los Principios Rectores de Naciones Unidas y otros estándares internacionales garantizar la protección y el respeto de los derechos humanos en todas las actividades empresariales del país. Uno de sus campos de acción es el trabajo infantil como un tema específico vinculado a la informalidad.

Fuente: Elaboración propia

Anexo C
Lista de actores considerados para las entrevistas realizadas para la
presente investigación

N	Nombre de Institución / Organización	Actores participantes en el CPETI	Cargo	Periodo en el cargo	Fecha de entrevista
1	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)	Ariela Luna	Asesora de la ENPETI (2012 - 2021)	2011 - 2012	Entrevistada (19/09/22)
2	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)	María Kathia Romero	Coordinadora del Equipo de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil adscrito a la Dirección General de derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo del MTPE	2016 - 2021	Entrevistada (19/08/22)
3	CATP / SUNAFIL	Mirna Jara	Miembro de la CATP como parte del sindicato de trabajadores de la SUNAFIL. Ex Inspectora del Grupo Especializado de Inspectores del Trabajo en Materia de Trabajo Forzoso y Trabajo Infantil.	Sí	Entrevistada (03/10/22)
4	Programa Juntos - Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)	Ana Alvarado	Coordinadora del Programa Juntos - programa involucrado en la ejecución de la Experiencia Piloto Huánuco de la ENPETI (2012 - 2021)	2014 - 2015	Entrevistada (21/09/22)
5	Programa Municipal de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (PPETI) de la Municipalidad Distrital de Carabaylo	Fredy Calixto	Coordinador del Programa involucrado en la ejecución de la Experiencia Piloto Lima.	2012 - 2018	Entrevistado (20/09/22)
6	Centro de Estudios Sociales y Publicaciones - (CESIP) / Marcha	Isaac Ruiz	Director / Coordinador en Perú	>2012 - Actualidad	Entrevistado (05/08/22)

	Global				
7	ONG Desarrollo y Autogestión (DYA)	María Gloria Barreiro	Directora	>2012 - Actualizada	Entrevistada (10/08/22)
8	ONG Desarrollo y Autogestión (DYA)	Aníbal Borda	Coordinador de cadenas productivas en DYA - participó de la ejecución de la Experiencia Piloto Semilla de la ENPETI (2012 - 2021)	>2012 - Actualizada	Entrevista programada para (22/09/22)
9	CEDRO	Sonia Martínez	A cargo del proyecto de Cedro sobre TI. Su tesis de maestría fue sobre la agendación de la ENPETI (2012 - 2021)	>2012 - Actualizada	Entrevistada (02/09/22)
10	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP)	Cecilia Flores Castañón	Presidenta ejecutiva del Instituto Peruano de Empresas y Derechos Humanos - IPEDHU	>2012 - Actualizada	Entrevistada (17/08/22)
12	Save the Children	Nelly Claux	Directora de calidad e impacto de programas	2018 - actualizada	Entrevistada (26/08/22)
13	Movimiento de niños trabajadores	Alejandro Cussianovich	Fundador de MANTHOC y miembro del Grupo Impulsor Inversión en la Infancia	1976 - actualizada	Entrevistado (18/08/22)

Fuente: Elaboración propia.

Anexo D
Principales actores participantes en la ENPETI 2012 - 2021

N°	Nombre de Institución / Organización	Área / Descripción	Principales responsabilidades en el marco de la Estrategia.	Años de mayor involucramiento
1	Presidencia de la República del Perú	El interés de esta instancia en el tema será fluctuante, dependiendo del gobierno de turno.	Firma y ratificación de normativa nacional e internacional. Capacidad de posicionar el trabajo infantil como un tema de prioritaria atención.	2011 - 2016 (Gobierno de Ollanta Humala)
2	Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)	Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo	Responsable de la atención de esta problemática y de cumplir los compromisos asumidos por el Estado peruano en la materia.	2012 - 2021
3	Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) a través del Grupo Especializado de Inspectores del Trabajo en Materia de Trabajo Forzoso y Trabajo Infantil.	Fiscalización y sanción coordinada en el marco de las acciones a realizar en el marco de la ENPETI 2012 - 2021.	2014 - 2021
4	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)	Dirección de Diseño y Articulación de Políticas - DDAP, instancia encargada de la representación del MIDIS ante el CPETI El Programa Juntos, sería la instancia que	Cumplió un rol ejecutor en la experiencia Piloto Huánuco, para el cual firmó el Convenio intersectorial tripartito con el MTPE y el MINEDU.	2012 - 2021

		participó en la ejecución del Piloto Huánuco.		
5	Ministerio de Educación (Minedu)	Dirección General de Educación Básica Regular, a través de sus dos direcciones: Dirección de Educación Secundaria y la Dirección de Educación Primaria.	Cumplió un rol ejecutor en la experiencia Piloto Huánuco, para el cual firmó el Convenio intersectorial tripartito con el MTPE y el MIDIS.	2012 - 2021
6	Organización Internacional del Trabajo (OIT)	Servicio de Principios y derechos fundamentales en el trabajo (FUNDAMENTALS)	Brindó apoyo técnico a las acciones emprendidas desde el MTPE en materia de trabajo infantil y apoyó con el financiamiento parcial de las investigaciones y estudios realizados.	2012 - 2021
7	Departamento del Trabajo de los Estados Unidos (USDOL)	Oficina de Asuntos Laborales Internacionales	Su rol principal se basó en el financiamiento de la ejecución del proyecto Piloto Semilla, a través de la ONG DYA. Este sería el Piloto más relevante y con mayor trascendencia de la ENPETI 2012 - 2021. Posterior a ello, también financió iniciativas, pero de menor involucramiento con la estrategia, pero alineada a contribuir al cumplimiento de sus objetivos.	2012 - 2018
8	Marcha Global Contra el Trabajo Infantil	Su representante nacional en Perú es parte del Directorio de la ONG Cesip.	Mediante la ONG CESIP ha logrado ejecutar proyectos con financiamiento internacional que han aportado al cumplimiento de los objetivos de la estrategia.	2012 - 2021 (De manera acotada a la ejecución de proyectos determinados)

9	Centro de Estudios Sociales y Publicaciones (CESIP)	ONG enfocada a la promoción y respeto de los Derechos de la infancia y adolescencia. En de sus principales líneas de trabajo se ha enfocado en contribuir a la atención del trabajo infantil en el Perú.	Fue uno de los principales promotores de la agenda de la ENPETI 2012 - 2021, cumpliendo luego un rol clave en la implementación de la misma, a través de la implementación de proyectos alineados al logro de sus objetivos.	(2012 - 2021)
10	Desarrollo y Autogestión (DYA)	ONG especializada en las áreas de protección a la infancia, educación y generación de ingresos y salud.	Fue la encargada de la ejecución del Proyecto Piloto Semilla con financiamiento de USDOL. Dicho proyecto logró trascender y se convirtieron en acciones enmarcadas en el compromiso de Perú como país pionero de la Alianza 8.7 Si bien el proyecto duró hasta el 2018, su apoyo siguió enfocado a la trascendencia de dichas acciones, siguiendo con activa participación en el CPETI.	(2012 - 2021)
12	Grupo Iniciativa Nacional por los derechos del Niño (GIN)	Coordinadora nacional que agrupa de forma participativa a más de treinta organizaciones de Sociedad civil que trabajan a favor de las niñas, niños y adolescentes a nivel nacional	Fue uno de los principales promotores de la ENPETI 2012 - 2021, consolidando el respaldo de la sociedad civil para tales fines mediante sus organizaciones miembro.	(2012 - 2021)
13	Asociación Grupo de Trabajo Redes (AGTR)	Se enfoca en la atención del trabajo infantil doméstico, buscando retirar a la niñas de este para contribuir al	También fue uno de los principales actores promotores de la ENPETI 2012 - 2021. Ya durante su ejecución, se	(2012 - 2021)

		desarrollo de sus habilidades.	enfocó en promover la atención al trabajo infantil doméstico.	
14	Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP)	Está afiliada a la Confederación Sindical Internacional. En comparación con las otras centrales sindicales también miembros del CPETI, la CATP demostró mayor involucramiento debido a estar conformada por el sindicato de trabajadores de la SUNAFIL y tener un vínculo cercano a la OIT mediante su dirigente Paola Egusquiza, quien ha participado en diversos eventos de la OIT en representación de los gremios sindicales.	Debido a su vínculo cercano a la OIT, ha sido uno de los principales gremios sindicales que ha participado de manera articulada en las diversas actividades y proyectos promovidos por la OIT para contribuir al logro de los objetivos de la ENPETI 2012 - 2021.	(2012 - 2021)
15	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP)	Organización privada que agrupa al gremio del empresariado peruano. Su participación en el CPETI y por lo tanto en la ENPETI 2012 - 2021 se dio a través del Comité Nacional de Empresas y Derechos Humanos en la Confiep.	A diferencia de las otras organizaciones del sector privado, a las cuales también se les dio un asiento en el CPETI, la Confiep fue la única que ha logrado mantener su participación tanto en el CPETI como en la ENPETI 2012 - 2021, de manera continua y sostenida, a pesar de no haber ejercido un rol clave en alguna de las etapas de la estrategia.	(2012 - 2021)

Fuente: Elaboración propia.