

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



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

AUTOR

PERCY BENJAMÍN AVILÉS SILVA

ASESOR

MERCEDES CRISÓSTOMO MEZA

JURADO

AUSEJO CASTILLO, FLAVIO ERNESTO

LA ROSA HUERTAS, LILIANA DEL CARMEN

LIMA – PERÚ

2017

Índice

Resumen Ejecutivo	4
Introducción	6
Lista de acrónimos	10
Capítulo I: Marco Teórico, Estado de la cuestión y Marco Normativo para estudiar las Alianzas Público Privadas	13
1.1 Teorías sobre las Alianzas Público Privadas, la fase de implementación de la política pública y el trabajo infantil	13
1.2 Estado de la cuestión de las Alianzas Público Privadas	20
1.3 Marco Normativo de las Alianzas Público Privadas en el Perú	27
Capítulo II: La política pública sobre el trabajo infantil	33
2.1 Antecedentes y cronología de la política pública sobre el trabajo infantil en el Perú	33
2.2 Origen e historia de la Alianza Público Privada PRONIÑO	39
Capítulo III Los Actores en la Alianza PRONIÑO	50
3.1 Los tipos y sus roles	51
3.2 Interrelaciones de los actores	54
3.3 Posicionamiento de los actores	61
3.4 Capacidades de los actores	65
3.5 Participación de los actores	67
Capítulo IV Análisis de las contribuciones y limitaciones de la Alianza PRONIÑO en la implementación de la política sobre trabajo infantil	71
4.1 Análisis de la política pública sobre el trabajo infantil en el Perú	72
4.2 Contribuciones de la Alianza PRONIÑO en la implementación de la política pública	78
4.3 Limitaciones de la Alianza PRONIÑO en la implementación de la política pública	91
Conclusiones	104
Bibliografía	110



A mis padres

Resumen Ejecutivo

El trabajo infantil en el Perú expresa el rostro de la pobreza y pobreza extrema, que afecta irreversiblemente a miles de niños, niñas y adolescentes en sus capacidades y oportunidades para un desarrollo integral. La Alianza PRONIÑO, constituyó una iniciativa privada, que reimpulso y fortaleció la política pública de prevención y erradicación del trabajo infantil en Lima en el período 2011 – 2014. La presente investigación se propuso recuperar y develar las características que mantuvo esta alianza durante la fase de implementación de la política.

La hipótesis que orientó el estudio de caso señalaba que la formulación de estrategias conjuntas entre el Estado y la empresa privada, puede mejorar el ciclo de las políticas públicas, sobre todo, en su fase de implementación, logrando mayor eficacia. La recuperación de evidencia y el análisis cualitativo combinó la revisión documental de la información secundaria producida por PRONIÑO, y el desarrollo de entrevistas semi-estructuradas a 23 actores claves.

Se identificaron tres características diferenciales en esta alianza: En primer lugar, un modelo de gestión que integró cuatro dimensiones sinérgicas: un objetivo social, la existencia de una red de incidencia local y nacional, la participación de organizaciones de la sociedad civil como operadores territoriales, y la promoción de la investigación sobre la problemática. En segundo lugar, se encontró una compleja interrelación en los procesos de toma de decisiones, pero siempre alineados a las políticas orientadoras y con cierta cohesión orgánica y programática. Finalmente se evidenciaron importantes esfuerzos en el fortalecimiento institucional de los diversos actores involucrados.

A diferencia de otros modelos tradicionales, PRONIÑO no se concentró solo en la inversión de infraestructura, sino que se enfocó en el desarrollo social de poblaciones vulnerables y en el fortalecimiento institucional de diversos actores clave. Tampoco limitó la participación de

los actores sociales, más bien abrió la participación activa de operadores y articuladores en la implementación de la política pública.

Pese a ello, la hipótesis propuesta por el estudio, solo fue parcialmente comprobada, ya que se observaron también algunas características que le restaron eficacia al modelo: informalidad en el rol regulador de algunos actores claves, y una gestión y control sectorial paralela sobre los resultados.



Introducción

En 1990 el Estado peruano ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño, asumiendo como política pública el aseguramiento de que todos los niños y niñas, sin discriminación alguna, vivan en un entorno social y familiar que potencie todas sus capacidades para su desarrollo integral y saludable. A partir de este hito el trabajo infantil se constituyó en una violación al derecho de todo niño y niña a una infancia plena con bienestar e igualdad de oportunidades. Al constituirse el Estado Peruano en un garante de los derechos del niño y el adolescente, asume la responsabilidad de implementar políticas que conduzcan a una igualdad de oportunidades para todos los niños y niñas, de manera particular, en aquellos en situación de desventaja social.

Sin embargo, actualmente los últimos estudios publicados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) sobre el trabajo infantil revelan un incremento de la magnitud del trabajo infantil y adolescente en el Perú, llegando a observar cifras que duplican el promedio regional (1). Se calcula que la población económicamente activa entre 6 a 17 años es de 2 millones 115 mil, es decir, un tercio de la población total de este grupo etario en el Perú (2). El trabajo infantil es una de las formas en que se expresa el rostro de la pobreza y pobreza extrema en nuestro país, afectando irreversiblemente a miles de niños, niñas y adolescentes en sus capacidades y en una disminución dramática de sus oportunidades para un desarrollo integral.

En el presente estudio investigué sobre el caso de la Alianza PRONIÑO, una iniciativa de la empresa privada en el país que sostuvo una alianza con el Estado Peruano, para el reimpulso y fortalecimiento de la política pública de prevención y erradicación del trabajo infantil en el Perú.

1 ALARCÓN, Walter, Carlos GHERSI, César RODRÍGUEZ, Isaac RUIZ, Moisés SIGUAS, Manuel TRISTÁN, Juan VALERO; y Liliana VEGA (2014). Balance del proceso de erradicación del trabajo infantil en el Perú 1995 – 2011. Fundación Telefónica. Lima – Perú.
2 Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Perú: Niños, Niñas y adolescentes que trabajan. 1993-2008. Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales. Lima, diciembre del 2000.

La pregunta principal de investigación que orientó este estudio fue: ¿cuáles fueron las características de la Alianza Público Privada PRONIÑO, durante la fase de implementación de la política pública sobre la prevención y reducción del trabajo infantil en Lima Metropolitana? Y, se formularon los siguientes objetivos específicos: identificar las características de la fase de implementación sobre la política pública de prevención y reducción del trabajo infantil, al interior de la Alianza Público Privada PRONIÑO; determinar las interacciones y roles asumidos entre los diversos actores al interior de la Alianza Público Privada PRONIÑO, durante la fase de implementación de la política pública sobre la prevención y erradicación del trabajo infantil; y determinar la importancia de la Alianza Público Privada PRONIÑO para la fase de implementación de la política pública sobre prevención y erradicación del trabajo infantil.

El estudio ha buscado probar la siguiente hipótesis: “la colaboración entre el Estado y el sector privado inciden en la implementación de programas en un marco de bien público. La formulación de estrategias conjuntas en un contexto público-privado incide sobre la eficacia de las políticas públicas, de manera particular, en su fase de implementación. En esta actuación público privada se dan un conjunto de aciertos, dificultades y hallazgos que colaboran a rediseñar y mejorar el ciclo de las políticas públicas, sobre todo, en su fase de implementación. Por lo tanto, se puede derivar que estas Alianzas Público Privadas colaboran, de manera importante, a la mejora en la implementación de las políticas públicas”.

Para investigar este proceso de Alianza Público Privada y su relación con una política pública que enfrenta un problema de enorme complejidad por su multidimensionalidad y multicausalidad, he aplicado una metodología cualitativa a través del estudio de caso. Las técnicas para la recolección de información fueron las entrevistas semi-estructuradas y la revisión de información secundaria producida por la Alianza PRONIÑO: sistematizaciones, informes, documentos de diseño de los diversos programas y políticas de Estado sobre trabajo infantil. Tuve la oportunidad de entrevistar a 23 personas relevantes para esta experiencia quienes

accedieron a dar entrevistas grabadas: personal directivo e intermedio de la Empresa Telefónica, funcionarios públicos participantes del CPETI provenientes del MTPE, MIMP y MINEDU, personal de la OIT, responsables de las ONG operadoras en Lima Metropolitana, investigadores sobre trabajo infantil. Entrevisté, también, a investigadores y académicos expertos en temas de Alianzas Público Privadas y políticas públicas. Los criterios de selección de los informantes fueron: el conocimiento profundo de la problemática del trabajo infantil, su amplia experiencia en la implementación de estrategias y políticas públicas para prevenir y erradicar el trabajo infantil como, también, su conocimiento acerca de iniciativas público privadas y su articulación a las políticas públicas en el país. Realicé, también, entrevistas colectivas con población participante en los programas de prevención y erradicación del trabajo infantil, entre ellos, los niños trabajadores y sus familias. En estas entrevistas colectivas participaron 3 niños, 4 niñas y 5 madres de familia y fueron seleccionados por su alto nivel de participación e involucramiento, así como, por los efectos e impactos percibidos en sus vidas desde su vinculación con la Alianza PRONIÑO. A las 23 personas seleccionadas para las entrevistas individuales se les aplicó el consentimiento informado, en todos los casos ellos aceptaron que sus nombres y cargos sean citados en este informe. Para realizar las entrevistas colectivas a los niños se solicitó el permiso de los padres y no se colocan sus nombres al momento de citarlos.

Los ejes teóricos que guiaron el análisis de esta investigación fueron los enfoques sobre las Alianzas Público Privadas donde consulte los aportes de Gómez – Galán, Rocuts, Casado, Austin, Martínez, Devlin y Moguillansky y Tennyson, comprendiendo las alianzas público privada como las colaboraciones voluntarias y contractuales entre Estado, empresa privada y sociedad civil donde comparten recursos, costes, riesgos así como beneficios en proyectos con objetivos de desarrollo y empresariales, complementándose. Para las teorías sobre la fase de implementación de las políticas públicas he tomado los aportes de Subirats, Roth y Jaime, Dufour, Alessandro; y Amaya. En ese sentido, se ha entendido que la

implementación de la política pública tiene algunos condicionantes para ser efectiva, tales como: la razonabilidad de la política pública, su legitimidad y la calidad de su diseño, así como, su disponibilidad de recursos, la existencia de liderazgos claros, su articulación dinámica con los diversos actores involucrados y, las capacidades estratégicas y de organización de sus actores. Y, por último, para las definiciones sobre trabajo infantil he revisado las reflexiones de la OIT y la UNICEF, entendiendo por trabajo infantil todas aquellas actividades laborales que afectan el desarrollo integral de los niños, y no aquellas actividades donde el niño labora y en donde se transmiten valores y habilidades, garantizando la seguridad integral del infante.

El informe de tesis que presento a continuación está dividido en cuatro capítulos. En el primero presento las orientaciones teórico-conceptuales acerca de las Alianzas Público Privadas, de la fase de implementación de la política pública y sobre el trabajo infantil. Presento el estado de la cuestión sobre las Alianzas Público Privadas en América Latina y el Perú y, finalmente planteo el marco normativo de las APPs. En el segundo capítulo, analizo por periodos la política pública sobre el trabajo infantil en el Perú y la Alianza PRONIÑO, presentando sus principales características. En el tercer capítulo, caracterizo a los diversos actores públicos y privados participantes de la Alianza PRONIÑO, sus interrelaciones, niveles de poder y formas de participación. En el cuarto capítulo, analizo las características de la política pública sobre el trabajo infantil en el país, sus vacíos y sus avances. Y, en este contexto, como la Alianza PRONIÑO ha aportado o dificultado la implementación dicha política pública. Por último, presento las principales conclusiones de mi trabajo de investigación.

Lista de acrónimos

AECID:	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFT:	Aulas Fundación Telefónica
ALAC:	Asociación de Los Andes Cajamarca
APP:	Alianzas Público Privadas
APPD:	Alianzas Público Privadas para el Desarrollo
APTI:	Aprendiendo a pensar sobre el trabajo infantil
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CADEP:	Centro Andino de Educación y Promoción “José María Arguedas”
CAPAC PERÚ:	Cadenas Productivas Agrícolas de Calidad en el Perú
C.E.:	Calidad Educativa
CDN:	Convención por los Derechos del Niño
CDRPETI:	Comités Directivos Regionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil
CEDER:	Centro de Estudios para el Desarrollo Regional
CEMEX:	Cementos Mexicanos S.A.
CESIP:	Centro de Estudios Sociales y Publicaciones
CODESPA:	Centros de Estudios de Cooperación al Desarrollo
CONITE:	Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras
COPRI:	Comisión de Promoción de la Inversión Privada
COSUDE:	Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo
CPETI:	Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil
CIP:	Centro Internacional de la Papa
DESCO:	Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
DyA:	Fundación Desarrollo y Gestión
D.L.	Decreto Legislativo
ENPETI:	Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil
ESAN:	Escuela de Administración de Negocios para Graduados
ExE:	Empresarios por la Educación

FOPRI:	Fondo de Promoción de la Inversión Privada
FOMIN:	Fondo Multilateral de Inversiones
F.S.I.	Fortalecimiento Socio Institucional
G.C.:	Gestión del Conocimiento
GPNNA:	Gasto Público en las Niñas, Niños y Adolescentes
IAF:	Inter-American Foundation
I.D.:	Intervención Directa
IDEL:	Instituto de Desarrollo Local
I.E.:	Institución Educativa
IEP:	Instituto de Estudios Peruanos
INABIF:	Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar
INCOPA:	Proyecto Innovación y Competitividad de la Papa Peruana
INSN – SB:	Instituto Nacional de Salud del Niño/ San Borja
IPEC:	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
IIPE – UNESCO:	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
IYF:	International Youth Foundation
KALLPA:	Asociación para la Promoción Integral de la Salud y El Desarrollo
M.I.:	Movilización e Incidencia
MIDIS:	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINEDU:	Ministerio de Educación
MINSA:	Ministerio de Salud
MIMP:	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MTPE:	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
NEO:	Nuevas Oportunidades de Empleo para Jóvenes
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OdB:	Organizaciones de Base
OEI:	Organización de Estados Iberoamericanos
ONG:	Organizaciones No Gubernamentales
OIT:	Organización Internacional del Trabajo

P.I.:	Protección Integral del Niño
PIB:	Producto Interno Bruto
PNAIA:	Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia
PROINVERSIÓN:	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
PROMPERÚ:	Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo
PROMUDEH:	Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano
PUCP:	Pontificia Universidad Católica del Perú
RED LACTI:	Red Latina contra el Trabajo Infantil
Red TITIKAKA:	Instituto de Educación y Comunicación Para el Desarrollo
RPP:	Radio Programas del Perú
RSE:	Responsabilidad Social Empresarial
RSC:	Responsabilidad Social Corporativa
SIM:	Sistema Internacional de Monitoreo
SUMBI:	Servicios Urbanos y Mujeres de Bajos Ingresos
TUO:	Texto Único Ordenado
UNACEM:	Unión Andina de Cementos
UNICEF:	Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas
UGEL:	Unidad de Gestión Educativa Local

Capítulo I: Marco Teórico, Estado de la cuestión y Marco Normativo para estudiar las Alianzas Publico Privadas

En el presente capítulo desarrollaré los enfoques teórico-conceptuales que permitirán una mejor comprensión acerca de las Alianzas Publico Privadas, que operan como estrategias para la implementación de la política pública sobre trabajo infantil. En segundo lugar, formularé el estado de la cuestión sobre las Alianzas Público Privadas en la región y en el Perú. Y, por último, analizaré el marco normativo que sustentan a las Alianzas Publico Privadas en el país.

1.1. Teorías sobre las Alianzas Público Privadas, la fase de implementación de la política pública y el trabajo infantil.

En el presente subcapítulo abordaremos las diversas conceptualizaciones y modalidades de las Alianzas Publico Privadas (APPs) y su relación con las políticas públicas. Asimismo, presentaremos las definiciones sobre la fase de implementación de la política pública. Y, finalmente, la relación entre política pública y trabajo infantil.

1.1.1. Las Alianzas Estratégicas: el modelo de Alianzas Publico Privadas

Existen puntos comunes entre los diversos autores sobre la definición de las alianzas estratégicas establecidas entre el Estado y la Empresa Privada, donde existen objetivos comunes y una voluntad conjunta asumidos de manera compartida. Y, donde los implicados se benefician mutuamente, comparten beneficios, riesgos e inversiones asociadas al interior de una gestión con equidad de poderes (Casado 2007).

Para Gómez – Galán y Ollero (2014) hay un primer tipo de alianzas entre Estado y Empresa privada donde las colaboraciones son puntuales, aportaciones a iniciativas concretas de corto plazo de débil congruencia y pocos compromisos. Apenas se comparten riesgos y beneficios. Estas APPs tienen un fin de marketing social y de asistencia técnica o apoyo en actividades específicas. Existe, también, un segundo tipo de APPs,

llamadas transaccionales, son las que tienen un propósito concreto y un objetivo de carácter instrumental, tienen una temporalidad de mediano plazo, y se asumen ciertos riesgos y se comparten beneficios y hay una participación en la gestión. Y, por último, los autores plantean un tercer tipo de APPs que la llaman “Alianzas Público Privadas Estratégicas” donde se constituye una asociación de mediano y largo plazo, con fuertes compromisos entre los socios y con resultados de desarrollo claramente definidos. En estas APPs existe una estructura de gestión permanente y una elevada confluencia y congruencia de objetivos, se comparten riesgos y beneficios y existe una rendición de cuentas. Asimismo, están orientadas a planes de desarrollo y estrategias de reducción de la pobreza en el marco de una clara estrategia de sostenibilidad.

Para Devlin y Moguillansky (2010), las Alianzas Público Privadas (APPs) se constituyen en acuerdos de cooperación donde los actores públicos y privados crean mayores recursos en un trabajo conjunto y alcanzan objetivos comunes. Las APPs son esfuerzos articuladores que asocian intereses de actores diversos con un objetivo común transformador. El alcance de las APPs y su puesta en marcha dependen del contexto en cada país. De acuerdo a estos autores, si las APPs han alcanzado una madurez y eficacia, en ciertos entornos políticos podrá esto traer como resultado un verdadero consenso público. La sostenibilidad de una APP como herramienta de transformación económica se ven condicionada por el entendimiento logrado y sus alcances.

Tennyson (1998) desarrolla el concepto de APPD – Alianzas Público Privadas para el Desarrollo, definiéndolas como aquellos acuerdos de trabajo conjunto que tienen como finalidad cumplir una obligación o emprender una iniciativa particular. Estas colaboraciones voluntarias se pueden dar entre individuos, grupos u organizaciones que deciden compartir los beneficios y los riesgos, revisando la relación constante entre estos dos elementos al interior de proyectos de desarrollo y empresariales.

Según este autor, esta puesta en marcha de la modalidad APPD ha retado a todos los involucrados, incluyendo el Tercer Sector que

tradicionalmente gestionaba directamente sus proyectos, viene dándose un cambio en actuación dentro de este tipo de alianzas, y se ha abierto a nuevos caminos de intercambio con el sector privado y el sector público. Este nuevo tipo de APPs han despertado interés por el alcance e impacto que pueden llegar a tener y sus implicancias en innovación y gestión de los proyectos de desarrollo.

En este sentido, la posición que asumiré en este estudio es la de Tennyson (1998) el cual plantea la modalidad de Alianzas Publico Privadas para el Desarrollo - APPD, por ser la modalidad de APP más congruente y desarrollada brindando todos los elementos de análisis necesarios para determinar en qué medida estos elementos inherentes a una APPD, estarían funcionando, o, estarían ausentes en la Alianza PRONIÑO. Finalmente, desde este enfoque describiré las características presentes en la Alianza PRONIÑO, analizando sus dificultades y aciertos.

1.1.2. La fase de implementación de la política pública

Subirats y otros (2008) sostienen que los especialistas en políticas públicas están de acuerdo en la necesidad de requerir una definición “operacional” para delimitar el campo de estudio y el objeto de esta disciplina. Es aquí que este autor sintetiza los principales elementos consensuales definiendo a una política pública como “Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían – a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Subirats y otros 2008: 36).

Subirats asume la existencia de un “ciclo” en la política pública que se inicia con el surgimiento de los problemas y su identificación y, va hasta la evaluación de los resultados obtenidos, en donde se define a la fase de implementación de la política pública como la adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse y en

donde se observan diversos mecanismos de filtro, por ejemplo, la aplicación selectiva de medidas, entre otros (Subirats 2008: 44). Para este autor, se trata de entender al actor Estado en el uso de sus recursos y las formas en que reglamentan sus acciones. Estos tres elementos (actores, recursos e instituciones) permiten comprender las conductas individuales y colectivas y su influencia en el sistema político administrativo. El análisis de las políticas públicas identifica ciertos fenómenos que se dan de manera recurrente en las interacciones entre actores públicos y privados en la implementación de la política pública (Subirats 2008: 8 – 9).

Roth (2002) sustenta que el primer y más popular e influyente marco de análisis de la política pública, es el marco tradicional que divide el proceso de la política pública en diferentes etapas o fases. En este marco secuencial la política pública se presenta como un objeto de análisis que puede ser subdividido en varias etapas, las cuales se pueden estudiar separadamente. De acuerdo a este autor, estas etapas son la definición del problema y la construcción de la agenda, la formulación, la decisión, la implementación y, finalmente, a la evaluación. Esta visión fragmentada permitió estudios en una u otra etapa particular o en todo el proceso concebido como una sucesión (lógica) de etapas. Sin embargo, para Roth, esta visión por etapas pierde de vista el proceso en su conjunto, para este autor el estudio de la secuencia de la implementación de la política pública tradicionalmente se ha abordado como un proceso de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba, existiendo propuestas mixtas que ven a la fase de implementación como un proceso evolutivo o de aprendizaje, así como, un proceso interorganizacional. O, más reciente, como un problema de management público o de governance.

Jaime, Dufourt, Alessandro; y Amaya (2013) asumen que en la fase implementación de una política pública, existen diversas perspectivas de análisis. Nos refieren tres perspectivas: la prescriptiva, de análisis del proceso social, y el enfoque evolutivo. Según este tercer enfoque los planes de acción de las políticas públicas existen solo como posibilidades, cuya realización depende de cualidades intrínsecas y de elementos exógenos.

Majone y Wildavsky (1978) citados por Jaime, Dufourt, Alessandro; y Amaya (2013:108) plantean la necesidad de reconocer el mutuo condicionamiento que existe entre la política y su implementación, señalando que: i) La fase de implementación configura la política al rediseñarla y transformarla en el proceso; a su vez ii) Las políticas configuran la implementación, en la medida que su programa (objetivo, contenido, instrumentos) condiciona su real implementación.

Por ello, asumen que el escenario de implementación está de alguna manera condicionado por diversos factores. Este es un escenario dinámico, incierto, sujeto a las contingencias y donde la información disponible es limitada y el tiempo para adoptar una política es un recurso escaso (Jaime, Dufourt, Alessandro 2013: 109). En este sentido los autores señalan que quienes implementan una política pública deben disponer de un margen autonomía/discrecionalidad para garantizar el éxito de la política, y es así que proponen algunos factores o condiciones de éxito para el proceso de implementación, que asumiremos como categorías referenciales en el presente estudio de caso. Estas son: a) Pertinencia del modelo causal: debe haber una correspondencia entre las causas planteadas por la política y las que operan en la realidad. Se opera en base a evidencias b) Legitimidad de la política: debe haber consenso en la política implementada, espacios de participación de los diversos actores sociales, desde la fase de formulación c) Calidad del diseño del programa: la política debe tener objetivos orientadores claros evitar la dispersión de los mismos d) Disponibilidad de recursos: debe movilizar poderes, recursos y capacidades que permitan garantizar la implementación, sin estos se pone en riesgo la implementación, e) Liderazgo del proceso: la existencia de liderazgos con conocimientos y capacidades para coordinar y articular comportamiento de los múltiples actores y organizaciones intervinientes en realidades complejas f) Articulaciones entre niveles de autoridad y ejecutores: debe existir canales de comunicación, relación y articulación entre los diferentes niveles de actuación. Al no darse estos canales por razones de distancia social, espacial o jerárquica, las probabilidades de distorsiones en la implementación son elevadas g) Capacidades

estratégicas: la implementación al ser un proceso técnico y político requiere de capacidades estratégicas de los conductores de la política para anticipar comportamientos y consecuencias, y diseñar y promover cursos de acción en contextos de incertidumbre y conflictos, y h) Capacidades organizacionales: son los atributos de las organizaciones encargadas de la implementación de la política, tales como, la comprensión del mandato de la política, el alineamiento y compromiso con las orientaciones estratégicas de la política, la disponibilidad de recursos gerenciales, técnicos y operativos para movilizar, la motivación de sus integrantes, y la existencia de un sistema de incentivos y sanciones

En el presente estudio asumiremos el enfoque planteado por de Jaime, Dufourt, Alessandro; y Amaya (2013) acerca de la existencia de algunos condicionantes para el éxito o eficacia en la implementación de la política: pertinencia del modelo causal, legitimidad, calidad programática, disponibilidad de recursos, liderazgos claros, articulación dinámica y capacidades estratégicas y organizativas. Este enfoque nos permitirá analizar los diversos condicionantes en la implementación de la política sobre el trabajo infantil y, nos ayudará a comprender las contribuciones y limitaciones de la Alianza PRONIÑO para la eficacia de la misma.

1.1.3. Política pública y trabajo infantil

Hoy se conoce mejor las características, las causas y consecuencias del trabajo infantil y las diversas modalidades de trabajo infantil según sexo y edad de los niños, y se dispone de bases más sólidas para formular estrategias y políticas públicas destinadas a su prevención y erradicación. Para la OIT (2002), no todos los trabajos que realizan los niños menores de 18 años son “trabajo infantil”, ya que muchos trabajos se dan en contextos que son coherentes con su educación y desarrollo integral. Esta organización define tres formas de trabajo infantil que deben abolirse: “1) el trabajo realizado por un niño cuya edad es inferior a la edad mínima fijada en la legislación nacional para ese tipo de trabajo; 2) el trabajo que sea perjudicial para el bienestar físico, mental o moral del niño, es decir, el

trabajo peligroso , y 3) las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil definidas internacionalmente, como la esclavitud, el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y otras formas de trabajo forzoso, el reclutamiento forzoso de niños para utilizarlos en conflictos armados, la prostitución y la pornografía, y las actividades ilícitas” (Organización Internacional del Trabajo – OIT 2002: 10)

Para la OIT, si bien existen políticas públicas y programas eficaces para la erradicación del trabajo infantil, éstos en su formulación en el plano nacional deberían ser flexibles y adaptables a las circunstancias de cada país. En esa perspectiva da su apoyo a aquellas políticas de Estado que busquen acabar, de manera particular, con las peores formas del trabajo infantil. Para la OIT, los Estados y gobiernos nacionales son los llamados a erradicar el trabajo infantil. Se trata, para la OIT, de pasar del compromiso político a cambios de política concretos (políticas públicas) dotados de recursos. Los Estados y gobiernos nacionales deben brindar el marco jurídico adecuado, influir en otros sectores de importancia, y diseñar estrategias para la reducción de la pobreza, de manera particular, impulsando programas específicos destinados a eliminar el trabajo infantil.

Para la UNICEF (2015) el Estado es un actor proactivo en la implementación de políticas públicas para la erradicación del trabajo infantil, teniendo como paradigma al niño trabajador como sujeto social pleno de derechos. La UNICEF propone que, para evaluar las políticas públicas en relación a la prevención y erradicación del trabajo infantil, se debe analizar tres dimensiones: a) Las prioridades – problema, b) la población meta a la que se dirige, y c) el tipo y calidad de la intervención que se plantea. Para UNICEF la actuación simultánea entre los sectores de educación, de trabajo y de desarrollo social a nivel de políticas y programas articulados a nivel local con población infantil que trabaja y sus familias (becas, planes sociales, servicios de salud, empleos), es la estrategia idónea para pensar, diseñar e implementar políticas públicas, programas y proyectos para la disminución y erradicación del trabajo infantil.

En el presente estudio asumiremos la posición de la OIT (2002), de entender el trabajo infantil como todas aquellas actividades laborales que afectan el desarrollo integral de los niños, y no aquellas actividades laborales donde al niño se les transmiten valores y habilidades, garantizando la seguridad integral del mismo. Asimismo, asumiremos su estrategia focalizada de identificar las peores formas del trabajo infantil a fin de abolirlas a través de políticas públicas de prevención y erradicación frente al trabajo infantil. Y, en donde el Estado, la empresa privada y la sociedad civil articularían políticas públicas, estrategias y programas a nivel nacional y local efectivos sobre la población infantil trabajadora y sus familias.

1.2. Estado de la cuestión de las Alianzas Publico Privadas

En este sub capítulo se expondrá una síntesis del conocimiento producido sobre la implementación de políticas públicas con participación del sector privado, sus modalidades y beneficios en el Perú y América Latina. Se dará cuenta de aquellas investigaciones que analizan el funcionamiento de las redes de políticas públicas con participación privada y los actores actuantes al interior de estas y, su rol en la implementación de la política pública. Se analizará la importancia y el valor público de la asociación pública – privada.

1.2.1. Las Alianzas Publico Privadas en América Latina

Alborta, Stevenson y Triana (2011) sostienen que, en América Latina como resultado de las reformas económicas a inicios de 1990, las economías latinoamericanas, al margen de su tamaño y nivel de desarrollo vienen abriendo oportunidades y espacios a la actividad privada. En América Latina, la cooperación entre Estado y sector privado se ha ido complejizando en estos últimos años pasando de proyectos de infraestructura a nuevos sectores como la educación, la salud y otros. Para Alborta, Stevenson y Triana, en América Latina, la primera generación de actividades público privadas ha dejado una serie de lecciones en cuanto a capacidades institucionales y de coordinación interinstitucional y,

particularmente, en el manejo y asignación de riesgos entre las partes. Se han identificado una serie de riesgos relacionados al manejo fiscal y el impacto de dichos proyectos. Es así que se vienen dando en los países de la región una serie de mecanismos regulatorios con relación a las actividades público privadas en cuanto a esquemas regulatorios, la trayectoria y experiencia de cada país, leyes especializadas para las APPs y esquemas institucionales. En todos los países de la región existe un alto interés en este tipo de proyectos, en los más pequeños las experiencias han sido más puntuales y los resultados menos efectivos y más controversiales. Los países con más práctica en este tipo de proyectos han aumentado y expandido su experiencia a más sectores aumentando su volumen en este tipo de proyectos. No todos los países tienen leyes dedicadas a las Alianzas Público Privadas, la mayoría de proyectos por APPs se realizan de manera particular con cada proyecto implicando numerosas negociaciones y litigaciones pos – contractuales. No todos los países cuentan con marco institucional adecuado para la supervisión y regulación de este tipo complejo de proyectos. Sin embargo, el rol jugado por las APPs en estas últimas décadas responde efectivamente a las exigentes necesidades de infraestructura y servicios públicos y responden a un rol de complementariedad entre lo público y lo privado, por su dinámica y adaptabilidad. Las APPs en la región examinan y asignan nuevos roles al formulador de políticas, al regulador y al proveedor del servicio a fin de movilizar más capital, logrando mayor eficiencia y efectividad. Según estos autores, los beneficios de estos proyectos público privados es la creación de capacidades institucionales de largo plazo que trascienden a las administraciones cobrando estos proyectos vigencia a largo plazo y superando las vicisitudes de los ciclos políticos. Los autores mencionan algunos ejemplos de APPs para la provisión de servicios en salud y educación con resultados exitosos para poblaciones suburbanas de bajos ingresos, tales como, “Fe y Alegría”, el de escuelas concesionadas o el otorgamiento de Boucher (tiquetes) en Colombia, y el programa de la “Asociación de Escuelas” en Venezuela.

Por otro lado, en Colombia el empresariado participo en una iniciativa para transformar el sistema educativo en su país (ExE). ExE ha logrado alianzas con organizaciones internacionales, diseñando e implementando proyectos para la mejora de la calidad educativa con criterios de equidad e inclusión. Se vienen apoyando diversas iniciativas o replicas en distintos países, como por ejemplo Guatemala, Perú, Ecuador, México, Honduras, Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana (Empresarios por la Educación 2001).

Otras formas de participación de las APPs en las políticas públicas en América Latina son las que se implementan en el sector salud, según Alonso y otros (2014), los modelos más relevantes de participación de la empresa privada en el sector salud son dos: el modelo de “bata gris – verde” corresponde a la concesión de la obra pública y la explotación u operación de servicios no sanitarios; se incluyen servicios patrimoniales, hoteleros o de logística, pero no servicios clínicos. Y, el modelo de “bata blanca” se refiere a la concesión de la gestión de la totalidad de los servicios de salud, incorporando niveles de atención: primario, especializado y socio sanitario. En el mundo el modelo más extendido es el de “bata gris – verde” (95% de los proyectos). En América Latina el modelo “bata blanca” es más relevante y llega al 40%.

Igualmente, en la región se vienen implementando modalidades de APP conocidas como Alianzas Publico Privadas para el Desarrollo (APPD), por ejemplo, la alianza entre AECID, CODESPA y el Banco de Ahorro y Crédito ADOPEM, donde se diseñó un micro seguro 3x1 de vida, accidentes dirigido a población de escasos recursos en República Dominicana. Con este micro seguro se brindaba protección a personas excluidas de los seguros tradicionales y sin acceso a un sistema de Seguridad Social reduciendo el impacto negativo de los riesgos a los que estaban expuestos. Asimismo, en el 2012 el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), miembro del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo, y la Fundación Internacional de la Juventud (International Youth Foundation - IYF) constituyeron una APPD y lanzaron la Iniciativa NEO:

Nuevas Oportunidades de Empleo para jóvenes, implementando programas de formación laboral a gran escala, dando a los jóvenes capacitación técnica y destrezas para la vida en sociedad, ayudándoles a obtener un ingreso satisfactorio al mercado de trabajo (BID 2012).

Sobre los tipos de actores, sus roles y niveles de participación en las APPs dentro de la región, Belmonte (2012), en el informe final de su investigación “Actores centrales en la determinación de las políticas públicas en Mendoza” (Argentina), hace alusión a una “agenda social problemática”, vista como el conjunto de necesidades y demandas cuya satisfacción se asigna a determinados actores sociales. Distingue, básicamente, tres tipos actores centrales: las organizaciones gubernamentales, los proveedores del mercado, mediante los bienes y servicios que ofrecen a sus clientes y la sociedad civil.

Estos actores presionaron para que se incluyan, modifiquen o retiren temas y alternativas de resolución, generando fuertes tensiones políticas y sociales. Por ejemplo, las entidades gremiales empresariales se percibían como articuladores entre los socios, un sector importante del sector privado busco proactivamente las regulaciones estatales. Asimismo, hubo tensiones entre empresarios pequeños, medianos y grandes. Belmonte, plantea que este modelo de análisis ayuda a entender a las políticas públicas como un proceso con diferentes etapas diferenciadas. Para el autor, los actores actúan con diferentes mecanismos y estrategias que pueden afectar transversalmente a todas las etapas.

Porras y Pino (2009) dan cuenta de un estudio sobre “Actores y Articulación para la Descentralización en Tres Regiones de Chile”, como parte del Programa Ciudadanía y Gestión Pública de la Universidad de Los Lagos. En este estudio se identificaron y analizaron las condiciones y dinámicas de los actores y su capacidad de articulación y se encontró que más allá de sus diferencias formales había una actitud hacia la cooperación y coordinación en un marco multinivel. Se constituyeron en redes de políticas públicas que buscaban consolidar espacios de decisión autónoma

de carácter territorial, cumpliendo funciones de coordinación, intercambio y negociación entre organizaciones estatales de distinto nivel y carácter.

Zurbriggen (2011) analiza la participación del actor privado con relación a otros actores en la implementación de políticas públicas, durante la elaboración y puesta en marcha de políticas cambiarias en el proceso sustitutivo de importaciones a través de una red público privada en Uruguay. En esta experiencia inter sectorial se determinó que la orientación de los empresarios iba más hacia la búsqueda de rentas que a desarrollar conductas innovadoras, sin beneficio alguno para el desarrollo del país. Se fomentó una forma patrimonial de ejercer el poder, los espacios y los recursos políticos se usaron para satisfacer los fines particulares de determinados grupos poderosos.

Tennyson (2003) desarrolla el modelo para América Latina de la Alianza Pública Privada para el Desarrollo (APPD), reconociendo la participación relevante de tres actores: el Sector Público, el Sector Privado y el Tercer Sector, identificando en cada uno de ellos motivaciones, cualidades y aportaciones. El sector privado está buscando contribuir a la resolución de problemáticas sociales. Mientras, una porción del Tercer Sector está dotándose de intervenciones sociales con cierta sostenibilidad económica. Por último, el Sector Público se abre a modelos colaborativos implicando a empresas privadas y entidades no lucrativas para poner en marcha sus políticas públicas (Fundación CODESPA 2013: 8).

1.2.2. Las Alianzas Público Privadas en el Perú

En el Perú, según Benites (2014), cuando se fue agotando el modelo de ventas de activos públicos a mediados de 1990 se trajo al país una nueva modalidad de implementación en infraestructura, donde el sector privado y Estado asumían los riesgos de los proyectos. Esta nueva modalidad Estado – empresa privada bajo la forma de APPs se da dentro del proceso de promoción de la inversión privada en el país. Se trataba de incorporar a la empresa privada en sectores estratégicos donde el Estado no podía asumir la inversión y no contaba con los recursos técnicos.

Surgen así, los primeros proyectos de cooperación entre el sector público y el privado en el Perú, sin llegar a ser una Alianza Público Privada, sino tercerizaciones, concesiones y privatizaciones. En el 2002, se forma la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN), organismo público descentralizado que promueve la inversión del sector privado en empresas e infraestructura pública. En todos estos proyectos se busca potenciar la capacidad del Estado, para mejorar el servicio e infraestructura pública. La ventaja de los contratos de APP con relación a los proyectos de construcción y mantenimiento de infraestructura física, es que el Gobierno peruano logro el mantenimiento y la operación a largo plazo de la infraestructura produciendo una eficiencia social por medio del sector privado. Se impulsaron dos proyectos: la carretera IIRSA Norte (Paita – Yurimaguas) y la carretera IIRSA Sur (carretera Interoceánica). Estos dos ejemplos de carreteras concesionadas vía APP se enmarcan dentro de la política nacional del Estado peruano en el período 2006 – 2008.

Igualmente, las primeras experiencias de colaboración pública – privada en salud en el Perú se dieron en el Ministerio de Salud (MINSA) en 1999, para fortalecer el sistema logístico de anticonceptivos bajo el proyecto de planificación familiar, dicho proyecto le permitió al Perú contar con uno de los sistemas logísticos de anticonceptivos, según PRISMA (2011), de mayor eficacia en Latinoamérica (Grijalva 2012: 32 – 33). La implementación de las APPs para servicios de salud en el Perú, según Zevallos, Salas y Robles (2014), se da desde septiembre de 2008, cuando se crea el “Comité de Inversión del Ministerio de Salud” que buscaba evaluar los proyectos de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos a otorgarse a los promotores de la inversión privada. El MINSA realizo convocatorias, entre ellas el concurso público para la “Gestión del Instituto Nacional de Salud del Niño/ San Borja” – INSN - SB, que a la fecha ya ha sido construido y viene operando.

Por otro lado, PROINVERSION (2005) ha identificado entre las diversas modalidades de participación de las APPs en la política pública, la de la participación en la mejora de la prestación de los servicios

municipales. El caso de la concesión a un operador privado del servicio de limpieza de la Municipalidad Provincial de Ica, buscando mejorar la calidad y cobertura del servicio. En el caso de esta Asociación Público Privada municipal, los ingresos del Concesionario provendrán del cofinanciamiento anual otorgado por la Municipalidad Provincial de Ica.

Asimismo, Carrasco y Meynard (2012) sostienen que el Perú cuenta con algunas Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPD) en marcha, como la que se ha dado el año 2012 en Moquegua, en donde se unen esfuerzos del Programa AGROIDEAS del MINAG, con el Gobierno Regional de Moquegua, la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto, ESAN y el Proyecto ENDEV/GIZ Perú para lanzamiento de Diplomado en Formulación de Planes de Agro negocios. Otra experiencia de APP, es el proyecto INCOPA de promoción de la producción competitiva de la papa peruana, ejecutado por el Centro Internacional de la Papa (CIP), que se llevó adelante con el objetivo de responder a nuevas oportunidades de mercado y poder mejorar la competitividad de la cadena de la papa peruana. Igualmente, la “Alianza Público - Privada para el Desarrollo y Fortalecimiento Institucional y de capacidades de la provincia de Acombaba”, es el nombre del Programa suscrito en mayo del 2011 por la municipalidad de Acombaba de la provincia de Huancavelica y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con el fin principal de contribuir al desarrollo integral y la inclusión social de su población.

En el año 2008, CODESPA, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Inter-American Foundation (IAF) y las asociaciones empresariales Asociación Unacem y Asociación Los Andes de Cajamarca (ALAC) constituyeron una Alianza Público-Privada para impulsar el Proyecto SUMA. Bajo un enfoque de Desarrollo de Base se apoyó iniciativas productivas a través de asociaciones de barrios urbanos marginales de la periferia de la ciudad de Lima y de zonas rurales de la provincia de Cajamarca en Perú. Se promovió su propia generación

de ingresos y el fortalecimiento de sus organizaciones (CODESPA 2013: 49 – 51).

Como se observa en el Estado de la Cuestión sobre las APPs en América Latina y el Perú, en las últimas décadas éstas han ido evolucionando hasta alcanzar modalidades cada vez más complejas de interacción entre el Estado y la Empresa privada, incluyendo a sectores amplios de la sociedad civil para una mejor implementación de las políticas públicas. Y, por ende, el abanico de actores participantes de estas políticas se amplía y problematiza creando tensiones y conflictos que intentan resolverse a través de acuerdos comunes y planes a largo plazo. En esta dinámica de interacción aún predomina una asimetría en las relaciones a favor de los grupos con mayor poder político y económico. Asimismo, podríamos aseverar que en los estudios presentados aún prevalece un enfoque de APP centradas en temas de infraestructura y servicios públicos conexos a ésta, aún los proyectos que vayan dirigidos a resolver problemáticas de carácter social son muy pocos, siendo estos de urgencia en la región y el país frente a los frecuentes episodios de conflictividad político social en los que nos encontramos sumergidos.

1.3. Marco Normativo de las Alianzas Publico Privadas en el Perú

A inicios de la década de 1990 en el Perú se dieron una serie de modificaciones al marco legal e institucional de la promoción de la inversión privada incluyendo un régimen especial para la disposición de activos del Estado y para la provisión de servicios públicos e infraestructura:

1. En 1990 mediante la Ley N° 25327, se regula el crecimiento de la inversión privada, apareciendo así los primeros proyectos de cooperación entre el sector público y el privado en el Perú, sin llegar a ser APP, sino tercerizaciones, concesiones y privatizaciones. El gobierno encomendó a la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) y los comités especiales para promover la inversión privada (Grijalva 2012: 30).

2. En 1996, se aprobó el Decreto Legislativo N° 674, Ley de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado, habilitando a las empresas estatales a disponer de sus activos o celebrar contratos de inversión, asociación en participación, gerencia y otros similares.
3. Asimismo, se implementó el marco normativo dedicado exclusivamente a las concesiones (el conocido TUO de Concesiones, aprobado por Decreto Supremo N° 059-96-PCM, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 060-96-PCM), desarrollándose los primeros proyectos de transporte terrestre.
4. En los siguientes años, se emitieron normas que regulaban de manera independiente temas aplicables a las concesiones: fideicomisos, el derecho de hipoteca sobre el derecho de concesión, así como leyes específicas para proyectos de inversión de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales dentro del proceso de descentralización.
5. En el año 2002, el presidente Alejandro Toledo, dictó el Decreto Supremo 027-2002-PCM donde dispuso la fusión de la COPRI, la Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras (CONITE), la Gerencia de la Comisión Económica de Promoción del Perú (PROMPERÚ), por la dirección ejecutiva del FOFRI, y con la fusión paso a denominarse Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN) (Grijalva 2012: 31).
6. En el 2008, se aprobó la primera ley que regulaba de manera específica los requisitos, plazos y procedimiento para el uso de las Asociaciones Público Privadas (APP) en los tres niveles de gobierno (Decreto Legislativo N° 1012), sumándose a todas las normas de concesiones que existían a dicha fecha.
7. Sin embargo, en este periodo, a través de diversos diagnósticos al proceso de promoción se identificaron mejoras en las fases de planeación y estructuración de los proyectos en relación a los mecanismos definidos para el seguimiento y monitoreo en la

formulación y promoción, que develaban una falta de coordinación y gestión temprana de aspectos críticos creándose tiempos muertos, carga extra de trabajo, y dilatadas interacciones con entidades. Los puntos débiles radicaban en que los proyectos carecían de dueño único a lo largo del ciclo de proyecto, la variabilidad alta en los procesos, contratos y documentación de licitación y administrativa poco estandarizada y guías y metodologías casi inexistentes, una falta de políticas públicas claras, falta de planeamiento y priorización estratégica de proyectos en ciertos sectores, multiplicidad de leyes y reglamentos; falta de definición específica de la jurisdicción y competencias de cada institución, y una falta de comunicación inter-institucional.

8. En octubre del 2015, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publicó el primer volumen del Estudio Multidimensional del Perú (3), señalando los retos en infraestructura que enfrenta el país. Con relación a las Asociaciones Público Privadas, refiere que la actual asignación de responsabilidades y competencias entre las entidades involucradas podría complicar la coordinación entre las mismas. Además, señala debilidades en las etapas de priorización y planeamiento que podrían generar ineficiencias en los proyectos de APPs, recomendando estudios de factibilidad y evaluaciones de valor por dinero ex-ante para resolver problemas en dichas instancias.
9. En setiembre el 2015, en este contexto de mejoras se promulga la nueva ley con su respectivo reglamento (hoy el Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 410-2015-EF), a fin de

3 OECD (2015) Multi-dimensional Review: Volume 1. Initial Assessment, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en>

incorporar en estas últimas normas, los principios de aplicación general para Proyectos en Activos de entidades estatales y APP, procedimientos claros e identificación de roles de las entidades públicas y asimismo establecer nuevas reglas especiales para las APP, con bases sólidas en la Recomendación del Consejo sobre Principios para Gobernanza Pública de las Asociaciones Público Privadas de la OCDE; todo esto, organizado bajo el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada.

10. En ese sentido, el Decreto Legislativo N° 1224 y su Reglamento tienen como objeto establecer los procesos, condiciones, plazos, orden y modalidades de promoción de la inversión privada para el desarrollo de APP y Proyectos en Activos a nivel nacional (Guía orientativa para la aplicación del Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del marco de promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos Versión - marzo 2016: 2 – 64).
11. Las principales innovaciones del D.L. 1224 son: 1. La creación del Sistema Nacional de Promoción de Inversión Privada para APPs y Proyectos en activos. 2. El empoderamiento de los sectores y entidades a través de los Comités de Inversiones. 3. El énfasis al Informe de Evaluación como “partida de nacimiento del proyecto”. 4. La creación de los informes multianuales de inversiones en APPs. 5. La creación de las ventanas por decreto supremo para las Iniciativas Privadas Cofinanciadas. 6. Creación del proceso simplificado para algunos tipos de APPs (Curso de Especialización APPs – PUCP 2016).

El ordenamiento jurídico en el Perú con relación a las inversiones privadas (APPs) ha demostrado un progresivo mejoramiento desde la década de 1990 hacia adelante. Sin embargo, aun resultan vigentes las recomendaciones dadas por Tirado (2009) frente a lo engorroso que resultan algunos procesos que requieren ser simplificados para facilitar la

presentación de iniciativas privadas. Por ejemplo, en las fases de promoción y adjudicación de los proyectos las bases se modifican 9 veces, el cronograma se posterga 10 veces, los contratos se modifican 4 veces y los miembros de comités son cambiados 6 veces en promedio. Existiendo informes técnicos tardíos, incompletos, ambiguos, errados o desfasados, deficiencias contractuales, falta de estandarización e intervención de organismos reguladores a destiempo (Curso de Especialización APPs – PUCP 2016).

Aún existen eventuales conflictos de competencias entre la entidad concedente que son los respectivos Ministerios y la entidad licitante que es PROINVERSIÓN con relación a los procedimientos licitatorios o de concurso público, los Ministerios e inclusive algunos Organismos Públicos adscritos a los mismos, pretenden tramitar sus propias iniciativas privadas sin el concurso de PROINVERSION. Por lo tanto, se promueve la politización de estos temas y en segundo lugar, se incentiva la dispersión normativa atentando contra la predictibilidad en la actuación administrativa. Las entidades del Estado deben estar en coordinación y no en conflicto, a fin de respetar el Estado de Derecho. Por ejemplo, en la fase de identificación y diseño de proyectos se encuentran 10 dependencias estatales involucradas con sus conflictos de interacción inevitables, se han establecido 22 pasos para su ejecución, requiriéndose la intervención de los Ministros de Estado en 7 ocasiones y 1 del Consejo de Ministros, siendo sus preocupaciones mayores la viabilidad del PIP, y no tanto los aspectos técnicos (Curso de Especialización APPs – PUCP 2016).

Se debe delimitar el rol de las entidades fiscalizadoras y del propio Congreso de la República a fin de garantizar la confidencialidad de los proyectos sometidos al régimen de Iniciativas Privadas, y evitar así, que, en algunos casos, se pierda la protección administrativa que se les otorga a las mismas y el Estado - en sus diversos niveles -, termine apropiándose de las mismas, sin ninguna clase de reconocimiento a los proponentes. Es indispensable crear un registro de iniciativas privadas con el objeto no sólo de proteger a los proponentes de las mismas, sino también, para identificar

a nivel cuantitativo y cualitativo, el conjunto de proyectos existentes, y a partir de ello, evaluar a los sectores involucrados, generar reglas más flexibles de competencia y evitar así, la duplicidad de proyectos. También, resulta necesario que se extiendan los proyectos de iniciativas privadas para infraestructura hacia otras áreas como los servicios públicos en salud o educación, pues no se aprecia una activa participación del sector privado en estos rubros.

Hay que priorizar los aspectos tecnológicos tanto en el trámite como en la evaluación de las iniciativas privadas, pues el Estado tiene el derecho ineludible de contar con los mejores niveles tecnológicos en materia de iniciativas privadas. El Estado debe incentivar los mecanismos de colaboración administrativa en el trámite de las iniciativas privadas, de forma tal, que los esfuerzos no se agoten en las entidades de promoción de la inversión privada como es el caso de PROINVERSION (Tirado 2009: 351 - 352).



Capítulo II: La política pública sobre el trabajo infantil

En el presente capítulo presentaré los antecedentes y el desarrollo de la política pública sobre el trabajo infantil en el Perú, para luego describir las características y las etapas particulares del Programa PRONIÑO en la implementación de dicha política.

2.1. Antecedentes y cronología de la política pública sobre el trabajo infantil en el Perú

En noviembre de 1918 se promulga la Ley 2851, primera norma de regulación del trabajo infantil en el Perú. “La “Ley del Trabajo de los Niños y Mujeres” regulaba el trabajo de niños realizado para terceros, exceptuando toda ocupación realizada “bajo la autoridad y vigilancia de padres o tutores”. Ya desde 1918 el Estado prohibía que los niños trabajaran antes de cumplir 14 años, y regulaba, como jornada máxima para el trabajo de adolescentes, 6 horas diarias y 33 horas semanales. Cabe destacar que esta ley es promulgada incluso antes de la primera norma de carácter internacional sobre trabajo infantil, el Convenio N° 5 de la OIT, de 1919. El Código de Menores de 1962 confirma que, en el Perú un niño sólo puede trabajar luego de haber cumplido 14 años de edad” (Alarcón, Ghersi, Rodríguez, Ruiz, Sigvas, Tristán, Valero y Vega 2014: 11).

El 20 de noviembre de 1989, fue aprobada la Convención sobre los Derechos del Niño (4), fue aprobada como tratado internacional de derechos humanos y fue la primera ley internacional sobre los derechos de los niños y niñas de carácter obligatorio para todos los Estados firmantes. Allí se plantea la obligación de los mismos adoptar las medidas necesarias para dar efectividad a todos los derechos reconocidos en la Convención.

4 La misión de UNICEF consiste en proteger los derechos de niños y niñas, para contribuir a resolver sus necesidades básicas y ampliar sus oportunidades a fin de que alcancen su pleno potencial. Para ello, la Oficina Regional para América Latina de UNICEF se rige bajo las disposiciones y principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual, se convierte en Ley en 1990, después de ser firmada y aceptada por 20 países, entre ellos el Perú (Convención por los Derechos del Niño – UNICEF Comité Español, 2006)

El 26 de enero de 1990 se firma la Ley N° 27337 aprobando el nuevo Código de los Niños y Adolescentes y se ratifica el 4 de septiembre de 1990 y, entra en vigor el 4 de octubre de 1990. Ese mismo mes, el Estado peruano ratificó la Convención por los Derechos del Niño (CDN), que en su artículo 32 señala que “Los Estados partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, moral o social” (Cesip 2006: 17). En 1992, el Código de los Niños y Adolescentes disminuyó a 12 años la edad mínima de ingreso al trabajo, hecho que fue rectificado con la Ley 27571 que, en el 2001, volvió a elevar la edad mínima a 14 años (Alarcón, Gherzi, Rodríguez, Ruiz, Siguan, Tristán, Valero y Vega 2014: 11 - 12).

En 1993 entra en escena el Programa “Educadores de Calle”, era un programa de intervención de trabajo conjunto entre UNICEF y el INABIF dirigido a niños, niñas y adolescentes con permanencia prolongada en la calle, debido a que trabajaban o vivían en ellas. “Educadores de Calle” era un servicio, cuyo objetivo era contribuir a la erradicación progresiva del trabajo infantil y a la prevención de la exposición de los niños, niñas y adolescentes a riesgos que perjudicarán su desarrollo integral como son la mendicidad, la vida en calle, la participación en pandillas, la explotación sexual comercial, etc. (Espino 2012). En la entrevista realizada a una profesional de la ONG Cesip nos da cuenta de esta iniciativa para enfrentar las situaciones de riesgo en que se encontraban los niños trabajadores de calle:

“En esa época había muchísimos niños trabajando en la calle expuestos a varios peligros, por mi formación como psicóloga clínica pude colaborar con el INABIF en el Programa Educadores de la Calle, con apoyo de la UNICEF” (Milagros Ríos, Psicóloga Clínica, Programa PRONIÑO - CESIP).

En enero del 2002 el Perú ratificó el Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, y en noviembre del mismo año hizo lo propio con el Convenio 132 sobre la edad mínima de

admisión al trabajo, que ha sido fijada en 14 años. También se promulgó el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002 – 2010 (PNAIA), aprobado en abril del 2002, que tiene entre sus metas la disminución del trabajo infantil en un 50% y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil al 2010.

En medio de este contexto, el Perú se convirtió en el primer país de la región en aprobar un plan de esta naturaleza. El Congreso de la República, el 17 de marzo de ese año, le dio rango de Ley al mencionado Plan. Asimismo, el Acuerdo Nacional, en su Décimo Cuarta Política de Estado, establece que al 2011 el Estado peruano erradicará las peores formas de trabajo infantil y protegerá a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo peligroso. Asimismo, en su Décimo Sexta Política de Estado, “Fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la niñez, adolescencia y juventud”, establece que el Estado peruano prevendrá todas las formas de explotación contra niños, niñas y adolescentes, aportando a su erradicación.

Asimismo, en virtud de un Memorando de Entendimiento suscrito con la OIT en abril de 2003 se puso en funcionamiento el Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI)⁽⁵⁾ integrado por representantes de los ministerios relacionados con la temática, el Poder Judicial, Ministerio Público, Gobiernos regionales y municipales, trabajadores, empleadores, organismos multilaterales, en calidad de asesores técnicos, y en calidad de invitados a organismos de cooperación internacional y ONGS.

Uno de los principales encargos del CPETI fue la elaboración de un Plan Nacional de Prevención y Erradicación del trabajo infantil, que fue aprobado en setiembre de 2005 luego de ser sometido a un proceso de consulta. En el mes de junio de ese mismo año, el CPETI aprobó también el listado de trabajos peligrosos que no pueden ser desempeñados por los

5 El Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI), fue creado mediante Resolución Suprema N° 018 – 2003 – TR, el 21 de agosto de 2003 (IPEC 2009)

adolescentes (Cesip 2006: 17 – 18). Después hubo dos formulaciones de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (ENPETI), la primera en el año 2010 y la 2da versión para el periodo 2012 – 2021. Un directivo de la ONG Cesip - como testigo y parte de esta etapa en el proceso de la implementación de la política pública -, expresa lo siguiente acerca de este período:

“Han existido dos Memorándum de Entendimiento entre el Estado peruano y la OIT para implementar el programa IPEC. El primero se firma en el 96 y se crea un comité en el PROMUDEH, señalándolo como el ente rector. Se formula un primer plan, nunca se ejecutó y este memorándum de entendimiento venció. Posteriormente, se aprueba el Convenio 182 de la OIT y se refunda este comité. En el 2001 – 2002 el tema pasa al MTPE y el 2003 se forma el CPETI, haciéndose cargo del nuevo plan para el periodo 2005 – 2010” (Isaac Ruiz Sánchez. Responsable de Planificación, Monitoreo y Evaluación – Cesip).

Del 2001 al 2004 se da la experiencia PRONIÑO versión BellSouth y del 2005 al 2015 PRONIÑO en su versión Telefónica en Perú. El Programa PRONIÑO surge en el marco de las políticas internacionales de protección a la infancia (OIT, UNICEF y otros) y al interior de las estrategias de cooperación entre Estado y empresa privada en el Perú. “PRONIÑO es la principal iniciativa desarrollada por una empresa privada para contribuir a la erradicación del trabajo infantil que vulnera los derechos de los niños, niñas y adolescentes en América Latina. Desde 1998 que se inicia en Ecuador, el programa apuesta por el trabajo en red a través de la articulación de las políticas públicas, el sector privado y el tercer sector; fortalecer a las instituciones y ofrecer las herramientas necesarias para sistematizar y difundir buenas prácticas y conocimiento colaborativo. PRONIÑO se ha alineado con las metas regionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y... ambas iniciativas buscan erradicar las peores formas de trabajo infantil al 2015 y 2016, respectivamente” (6). Esta apuesta de PRONIÑO es reafirmada en la entrevista realizada a un alto directivo de Telefónica:

6 www.fundaciontelefonica.com

“PRONIÑO es y era la bandera de Fundación Telefónica por el tamaño, por el impacto social que podría tener y por su capacidad organizacional” (Mario Coronado. Director de Regulación Corporativa de Telefónica Perú).

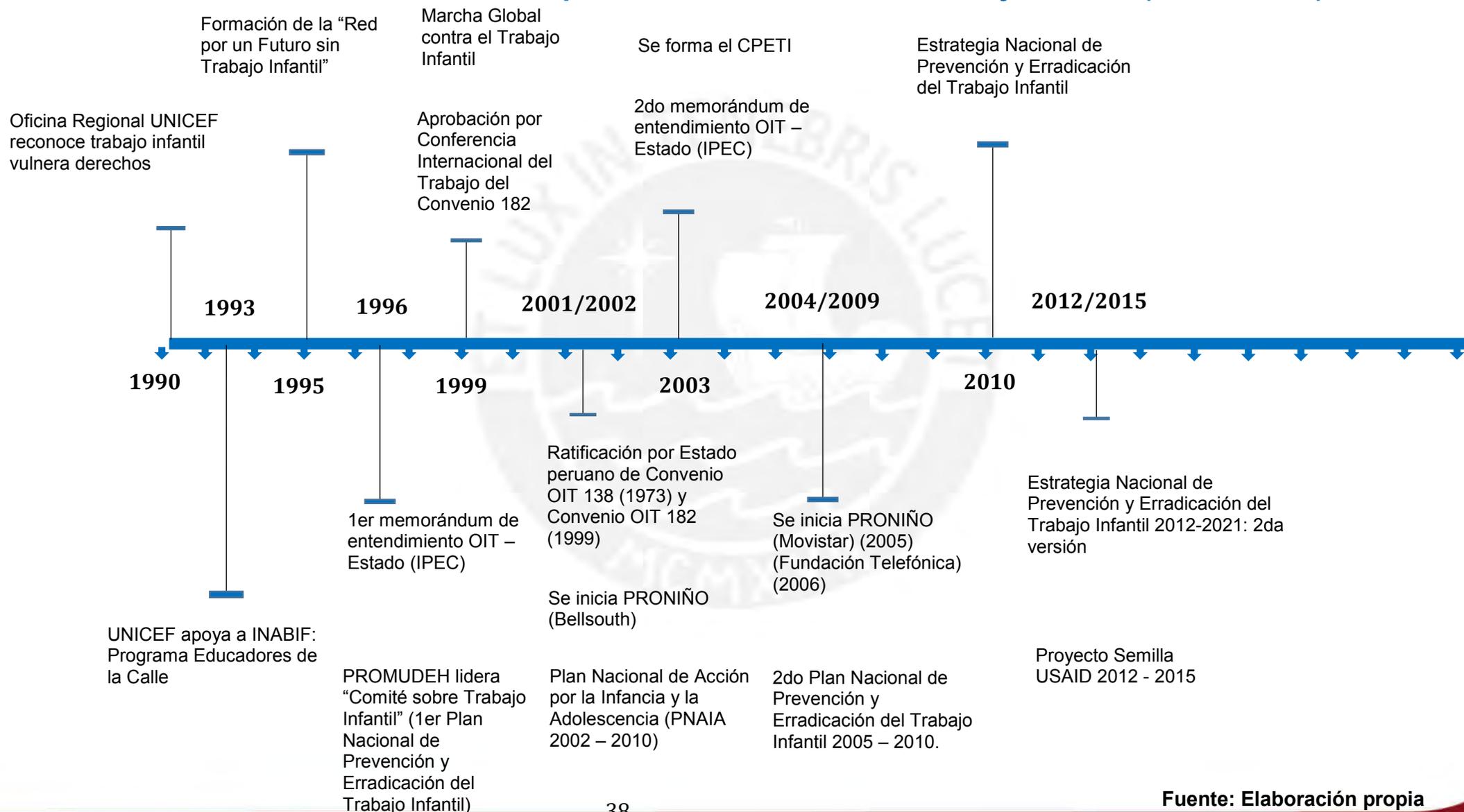
En el último periodo 2012 – 2015, se ejecuta el Proyecto “Semilla” En noviembre de 2011, el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos abrió una convocatoria para la ejecución de un Proyecto de Erradicación del Trabajo Infantil en el Perú. La Fundación Desarrollo y Autogestión DyA, el Centro de Estudios y Promoción y Desarrollo – Desco, y World Learning, se asociaron para la ejecución del Proyecto “Semilla”, con el fin de aportar a las políticas públicas sobre la erradicación del trabajo infantil en actividades agrícolas familiares. Actualmente, ya finalizada su intervención se encuentra en etapa de evaluación de impacto del mismo (7).

Tanto la experiencia BellSouth, Fundación Telefónica y, en este último periodo el Proyecto “Semilla” demuestran cómo en América Latina y en el Perú van surgiendo diversas modalidades de participación de la empresa privada en políticas públicas, en este caso específico, con relación a prevenir y erradicar el trabajo infantil. Estas experiencias van más allá de su disposición a colaborar de manera proactiva en la consecución de una alianza sólida entre Estado y Empresa logrando acercarse a la sociedad civil y la cooperación internacional (Mataix, Sánchez, Huerta y Lumbreras 2008). Y, son el resultado de las reformas económicas de los años 90 en la Región que vienen abriendo oportunidades y espacios a la actividad privada ampliando la cooperación entre Estado y Empresa Privada y, pasando de proyectos de infraestructura a proyectos en salud y educación (Alborta, Stevenson y Triana 2011).

El gráfico que aparece a continuación es una línea de tiempo donde se señalan los hitos más importantes en la implementación de la política pública sobre el trabajo infantil en el Perú, entre el período de 1990 al 2015:

7 <http://semilla.org.pe/causes/resena-del-proyecto/>

GRÁFICO N° 1. Línea de tiempo Política Pública sobre Trabajo Infantil (1990 – 2015)



Como se visualiza en el gráfico anterior desde el año 1990 hasta inicios del 2001 la presencia e influencia de los organismos de cooperación internacional en la implementación de la política sobre el trabajo infantil, es gravitante. Ya en los años subsiguientes dados los procesos de ratificación de una serie de convenios internacionales por parte del Estado peruano, el impulso del Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI) y, la implementación de los planes y estrategias nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil, el Estado peruano va asumiendo niveles de conducción de la política de manera importante. Sin embargo, como se puede apreciar en esos mismos años va apareciendo un nuevo actor, la empresa privada, la cual va restando nuevamente a los actores estatales – por sus propias debilidades sumadas a las ventajas de la empresa – su protagonismo en la política pública.

2.2. Origen e historia de la Alianza Público Privada PRONIÑO

En este sub capítulo presentaré el origen e historia de un importante esfuerzo público privado ocurrido a inicios del año 2000 y que duró hasta fines del 2015, cuyo objetivo central fue aportar a la implementación de la política pública de prevención y erradicación del trabajo infantil en el país.

2.2.1. PRONIÑO de Bellsouth a Telefónica (2001 – 2004)

El Programa PRONIÑO se originó el año 1998 en el Ecuador, por iniciativa de la empresa BellSouth y se replica, con el nombre PRONIÑO, en otros 9 países en la región (Argentina, Chile, Colombia, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela). En el Perú, a mediados del 2000 la empresa Bellsouth selecciona como operador del programa al Centro de Estudios Sociales (Cesip), por su experiencia en educación y su estrategia de escolarización para la erradicación del trabajo infantil. PRONIÑO se pone en marcha en el Perú en abril del 2001, se incorporó a la ONG “Idel” y se gestó la idea de conformar un Comité Consultivo y, se realizaron actividades de movilización y sensibilización (IX Encuentro de Socios Estratégicos del Programa PRONIÑO de la Fundación Telefónica 2012). En la entrevista a un alto directivo de la ONG Cesip nos dio cuenta de este proceso:

“Al 2001, PRONIÑO Bellsouth conforma un Comité Consultivo buscando el respaldo de sectores importantes, lo conformaba el MINEDU, PROMUDEH, UNICEF, la Iglesia representada por el Hogar de Cristo y nosotros. Los integrantes eran directores de área con capacidad de decisión. El comité tenía su peso y se dejaba escuchar y además los representantes aportaban y opinaban” (Isaac Ruiz, Responsable de Planificación, Monitoreo y Evaluación – Cesip).

Por lo tanto, el programa nació y se desarrolló con cierta fuerza y orden en un contexto nacional donde se ratificaban por parte del Estado peruano los Convenios OIT 138 y 182 y se formulaba e implementaba el PNAIA (2002 – 2010). El 2004, la Empresa Telefónica Móviles compra los activos de BellSouth en la región (8) y anuncia el compromiso de dar continuidad al programa PRONIÑO. Según Battistón (2013), la empresa Telefónica hace un balance sobre el periodo 2001 – 2004 a cargo de BellSouth, arribando a lo siguiente: a) que la misión PRONIÑO BellSouth estaba focalizada en resolver la deserción y fracaso escolar, teniendo al trabajo infantil como un determinante, y b) el nuevo contexto demandaba retomar el tema de la erradicación del trabajo infantil como misión institucional, asumiendo Telefónica dicho reto.

Para Battistón (2013), el crecimiento de PRONIÑO Bellsouth al 2004 en la región - 70% más de niños beneficiados de lo estimado en la región -, supuso que la Fundación Telefónica tenía que contemplar el tema de la reputación y sus recursos, explicar las implicancias de asumir este gran reto a sus stakeholders, formular objetivos claros en lo económico, organizativo e institucional y definir sus procesos de rendición de cuentas ante su público de interés.

PRONIÑO en el Perú, se abrió a establecer convenios privados con otras cuatro ONGs socias ubicadas en diversas localidades del Perú: “Red Titikaka” inició acciones PRONIÑO en Puno; “Puririsun” en Cusco; “Cáritas” en Loreto y “Ceder” en Arequipa y Moquegua. Y, en el contexto de la política pública al 2003 se creaba el Comité Directivo Nacional para la Prevención y erradicación del Trabajo Infantil (Sistematización PRONIÑO 2001-2011: 7).

8 Sistematización PRONIÑO 2001-2011.

2.2.2. Crecer con calidad (2005 – 2006)

En el 2005 se da inicio al Programa PRONIÑO Telefónica dando continuación a la experiencia anterior. Telefónica, contaba con experiencia y metodologías para la gestión de entornos colaborativos. La iniciativa PRONIÑO se insertaba en las buenas prácticas que ya iba teniendo el Grupo Telefónica en la región en materia de relaciones empresa – sociedad. Se planteó hacer de PRONIÑO una gran iniciativa de acción social corporativa con la idea de impulsar un mayor impacto social e incidiendo en la situación general de los niños que trabajan. En la entrevista realizada a un directivo de Telefónica se revela la importancia que PRONIÑO iba tomando en la empresa:

“PRONIÑO era un reto desde la perspectiva institucional y social. Un cambio de escala muy grande, de manejar un presupuesto de un millón y medio de dólares a quince millones de dólares anuales. Mi primer reto era de generar una cultura organizacional que permita hacer este cambio de una manera eficaz” (Mario Coronado. Ex Director de Fundación Telefónica Perú).

En el 2006 se inicia el diseño técnico de la actuación PRONIÑO Telefónica. Significaba acelerar el ritmo de erradicación del trabajo infantil y, articular mejor y a más agentes en el marco de las políticas públicas regionales. Esta mayor cobertura era una estrategia de construir legitimidad social que requería una iniciativa ambiciosa formulada desde el sector privado. A este conjunto de acciones se le llamo la estrategia “Crecer con Calidad” que obligaba a hacer consistentes los aspectos cuantitativos (cobertura) con las formas de conseguirlos (calidad).

Al 2006 se había alcanzado una cobertura de 25.339 niños, niñas y adolescentes en la región. Este año fue la constatación de ver si se había podido cumplir con la ambiciosa estrategia de crecimiento acelerado, sin desatender la calidad de la intervención: tener claro las cifras de niños y niñas incorporados al Programa y sus resultados asociados a las cinco líneas de acción puestos en la estrategia general. Implicó, también, gestionar la incorporación de nuevos operadores sociales a los que había que hacer partícipes de la Misión y las estrategias adoptadas. Según Battistón (2013), la estrategia “Crecer con Calidad” tenía 5 ejes de acción: 1) crecimiento acelerado, un ritmo de crecimiento

anual del 50%, 2) la erradicación como objetivo, la educación como instrumento o palanca, 3) los actores articulados a políticas y prioridades del Estado siendo un principio los derechos de la infancia, 4) una cultura de trabajo colaborativo y, 5) involucrar a la empresa e incidir en la cadena de valor.

En el Perú en el periodo 2005 – 2006, hay una mayor precisión en el objetivo del Programa PRONIÑO: *“Contribuir a la erradicación del trabajo infantil que vulnera derechos a través de la escolarización de los niños, niñas y adolescentes”*. Se mantienen las estrategias del 2003 y se sigue atendiendo a niños y adolescentes que trabajan. En el 2006 se inicia la atención psicopedagógica, hay actividades de capacitación docente y protección de la salud. Al observar que los niños actuaban en función de los patrones culturales de los padres, se comienza a trabajar estos temas con los PP.FF. Se implementan indicadores para el monitoreo del programa, se registran mayor número de familias y escuelas generando la necesidad de un sistema de registro. Estos avances de PRONIÑO se dan en un contexto de formulación a nivel nacional del 2do Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (2005 – 2010) (IX Encuentro de Socios Estratégicos del Programa PRONIÑO de la Fundación Telefónica 2012).

2.2.3. Un nuevo paradigma social (2007 – 2008)

Según Battistón (2013), para los años 2007-2008 Telefónica aspiraba a implementar un modelo empresarial capaz de crear valor social en todas las relaciones que se construían con sus públicos de interés. Para desarrollar lo planteado se tenía que responder a la cobertura social (crecimiento), al modelo de intervención social y a las relaciones institucionales y, la gestión social y empresarial. La empresa veía viable, ante el crecimiento de PRONIÑO, aportar los recursos necesarios para un modelo de crecimiento más agresivo, ya que se consideraba que había capacidad de gestión interna adecuada y que los aliados sociales, básicamente las ONG, habían demostrado que también estaban en condiciones de asumir retos de ese calado. Esto llevó a asumir el reto de seguir ampliando en forma significativa la cobertura del Programa, que implicaba multiplicar por 10 veces la cobertura en tres años. Se necesitaba precisar más el

diseño, conciliando la maximización del impacto social con la gestión de los riesgos asociados a esta nueva escala de actuación.

Este nuevo diseño tenía como visión una sociedad sin trabajo infantil, diseñándose posibles estrategias. En perspectiva, se tenía que virar hacia un modelo de menor peso de la intervención directa para situarse más en un espacio de incidencia político-institucional y de promotor/articulador de redes sociales más amplias. Se diseñó un mapa de actores vinculados al Programa, ordenando las actuaciones implementadas para identificar las agencias sociales que pueden incidir para transformar el contexto del niño, removiendo los factores estructurales que (re)producen la situación del trabajo infantil. Se agrupó actuaciones comunes y a los agentes sociales que intervenían en su ejecución y se precisó las mejoras necesarias. A estos agrupamientos se les denominó «Ejes de Actuación»: 1) Protección Integral del niño (PI): eran las acciones dirigidas al niño y su familia, en cuanto entorno inmediato de contención afectiva y de protección, 2) Calidad educativa (CE): involucrando a toda la comunidad educativa, EducaRed, se convirtió en una de las referencias del mundo hispanoamericano para la innovación de la educación a partir de Internet y el uso intensivo de las TICs en las escuelas. Todo ello, a través de las Aulas de Fundación Telefónica como espacio de conectividad en las escuelas, 3) Fortalecimiento Socio-institucional (FSI): obligaba a una gestión mucho más exigente de los espacios institucionales y apalancamiento de nuevo tipo en alianzas y redes y, 4) Voluntariado corporativo: hacer de PRONIÑO una iniciativa de todos en la empresa.

El «nuevo paradigma social», interrelacionaba todos los ejes y acciones teniendo como foco el niño trabajador y sus derechos. Esto llevaba a que, si las actividades se interrelacionan, los indicadores que las median también. Se profundizó en el modelo de gestión por objetivos y se selecciona un número reducido de indicadores de alto nivel, y se aplicó un sistema de monitoreo on line. En este periodo se triplicó el número de ONG en la región, asumiendo el riesgo de tener que dimensionar muy rápidamente sus recursos y conocimientos sociales para afrontar las fuertes exigencias que se estaban planteando dentro de la estrategia de crecimiento acelerado.

En el Perú la Fundación Telefónica del Perú se formula el Plan Estratégico PRONIÑO 2007 estableciéndose una nueva estrategia de intervención social con mayor énfasis en la movilización social contra el trabajo infantil y en la articulación de esfuerzos con los responsables y expertos en la materia. En este periodo se suman las ONG “Fe y Alegría”, “tierra de niños” y “Sumbi”.

En el Perú al período 2007-2009, se formula la misión de la Fundación Telefónica Perú: “El desarrollo de una acción social y cultural, relevante y transformadora, enfocada a facilitar el acceso al conocimiento, desde una gestión innovadora, integrada y global” (9). Entre 2008 y 2009 debido al énfasis que se otorga a la calidad educativa como eje fundamental de intervención, se amplía el enfoque del programa: del niño que trabaja y su familia, hacia toda la institución educativa. (Sistematización PRONIÑO 2001-2011).

2.2.4. Intervenciones de alto impacto social (2009 – 2010)

Para Battistón (2013), Telefónica en este período buscó un esquema de actuación que sin renunciar al impacto logrado buscara una mayor movilización de la sociedad civil en favor de la infancia, buscando y creando recursos para la intervención. Se comenzaron a explorar posibles alternativas a través de un proceso compartido con las ONG socias. Se estructuraron líneas básicas para un proyecto de empoderamiento de los agentes sociales. Primero, se impulsaron procesos colaborativos y de creación de conocimiento social explotando las facilidades del sistema de monitoreo. Un segundo momento, se buscó el fortalecimiento de las capacidades sociales de los aliados. Tercero, acompañar la mayor capacidad de gestión social con la creación de potentes procesos de gestión financiera. Y, por último, potenciar la capacidad autónoma de las organizaciones para el impacto y la incidencia.

Entre el 2009 – 2010 en el Perú, se diseñó un marco de intervención consolidado de protección integral con las 9 ONG socias, en base a los lineamientos acordados para PRONIÑO Fundación Telefónica España. Se elabora la primera propuesta de intervención de calidad educativa y, se instala la plataforma de información PRONIÑO Sistema Internacional de Monitoreo

9 www.fundaciontelefonica.com.pe

(SIM). También, se diseña el marco de intervención articulado de PRONIÑO para los ejes de PI, CE y FSI, donde se incorpora también el proyecto de AFT y las acciones de soporte al SIM. Se introduce la metodología del marco lógico como una herramienta útil para la planificación, el control, monitoreo y evaluación de PRONIÑO. En este periodo Fundación Telefónica del Perú cogestiona PRONIÑO con el IEP y Foro Educativo en calidad de organizaciones supervisoras y establece convenios formales con las nueve ONGs socias (Sistematización PRONIÑO 2001-2011).

Estos procesos en PRONIÑO se dan el contexto de la política pública nacional donde se venía formulando la 1era versión de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (ENPETI 2010 – 2015).

2.2.5. Incidir para cambiar (2011 – 2012)

En este periodo, según Battistón (2013) se formuló un «mapeo estratégico» de las actuaciones para ver cómo se atendían las problemáticas específicas de niños y niñas en situación de vulneración de derechos por prácticas de las “peores formas del trabajo infantil”. Desde esta perspectiva, se reordenaron las actividades que se venían realizando en 3 ejes: 1) Intervención Directa (ID): aquellas actuaciones que tenían por foco a colectivos específicos y acotados de niños y niñas, ubicados en localizaciones concretas y atendidos por una red social (ONG, instituciones, escuelas, educadores, profesionales sociales, voluntarios, etc.) localizada en el entorno del niño y su familia, 2) Movilización e Incidencia (MI): promover una sociedad activa, participante en las soluciones y una red social capaz de incidir en la constitución de entornos más favorables para los derechos de la infancia, 3) Gestión del Conocimiento (GC): transformar el conocimiento social en una poderosa palanca de mejora y transformación, tanto en las formas de hacer las cosas como en la ampliación del impacto social.

Se estaba alineando la intervención a una lógica de resultados de alto nivel y a la innovación de las redes de intervención. Y, la lógica de la intervención tenía que ir desplazando su peso desde el retiro (primer momento) hacia el proyecto de vida (construcción del futuro) relacionados con las nociones de desarrollo social y comunitario, generando alianzas múltiples, obtener nuevos

tipos de apalancamiento de recursos económicos y sociales y movilizar otras redes en espacios locales próximos al niño y la familia. La Fundación Telefónica y el Programa PRONIÑO, resumen sus visiones estratégicas en términos de todos esos «proyectos de vida» que en forma colectiva han podido reencaminarse hacia horizontes más prometedores: más de 656.000 niños, niñas y adolescentes en la región, unos más que otros, han cambiado positivamente sus vidas de muchas formas.

En el Perú dentro del periodo 2010 – 2011, la Fundación Telefónica Perú, selecciono a la ONG “Tarea” como organización acompañante de las ONG operadoras en la implementación de los ejes de actuación PRONIÑO, junto con el Instituto de Estudios Peruanos - IEP. Se suman como socios/operadores locales a “Cadep” y se inician coordinaciones con “Kallpa”. Finalmente, en PRONIÑO Perú a partir del 2011, se abre una nueva visión estratégica asociada al discurso de sostenibilidad, con cinco cuestiones críticas: a) re entender la intervención directa desde una lógica de transformación social, b) movilización institucional y generación de políticas, c) promover redes de atención a la infancia, d) crear oportunidades de desarrollo personal y ciudadano en los niños y, utilizar los modelos de gestión de las aplicaciones online para generar conocimiento y aprendizajes en red (Sistematización PRONIÑO 2001-2011).

2.2.6. De la cima al cierre abrupto (2012 – 2015)

Según información del SIM, con cifras congeladas a marzo del 2012 relativas a los resultados del año 2011, PRONIÑO Perú atendió a un total de 45,740 escolares matriculados en 285 escuelas ubicadas en 21 provincias y 32 localidades o centros de atención distribuidos en 19 regiones (Cuadro 1) (Sistematización PRONIÑO 2001-2011: 29):

Cuadro N° 1: Beneficiarios según ONG socia año 2011

ONG	Año inicio	Regiones	N° centros atención	N° IIEE	Beneficiarios	B x E
Kallpa	2011	Ayacucho, Cusco	2	4	998	250
Cadep	2010	Apurímac	1	11	761	69
Sumbi	2008	Ica	3	8	3426	428
Tierra de Niños	2008	Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Lima	5	15	5709	381
Fe y Alegría	2008	Ancash, Cusco, Huancavelica, Iquitos, Piura	5	182	12282	67
Cáritas	2002	Iquitos	1	5	1691	338
Ceder	2002	Arequipa, Moquegua	2	4	853	
Idel	2002	Huancavelica, Huánuco, Junín	7	16	3693	231
Puririsun	2002	Cusco	1	2	716	358
Red Titicaca	2001	Puno	1	14	3878	
Cesip	2001	Callao, La Libertad, Lambayeque, Lima, Piura, San Martín	12	24	11733	489
				285	45740	160

Fuente: SIM, marzo del 2012. Elaboración: CTLL.

Estas cifras alcanzadas por PRONIÑO para el 2012 en 19 regiones del país se daban en un contexto donde la problemática del trabajo infantil tomaba un espacio público más amplio. Por primera vez, la problemática del trabajo infantil es tomada en cuenta en un mensaje presidencial por fiestas patrias, siendo Presidente Ollanta Humala (10): “Asimismo, otro de los temas que nos preocupa y sobre el que estamos tomando acción es la cantidad de niños y niñas entre los 6 y 17 años que trabajan. Estamos enfocándonos en reducir la cantidad de niños y niñas que realizan las peores formas de trabajo infantil” (11).

Igualmente, ese mismo año se aprueba por Decreto Supremo N° 015-2012-TR la “Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (ENPETI 2012 – 2021)” que tiene como resultado final “Erradicar el trabajo infantil” y, como 2 grandes resultados: R1. “Erradicar el trabajo infantil por debajo de la edad mínima de admisión al empleo” y, R2. “Erradicar el trabajo infantil peligroso y la explotación infantil y adolescente”.

10 IX Encuentro de Socios Estratégicos del Programa PRONIÑO de la Fundación Telefónica (2012).

11 <http://www.educacionenred.pe/noticia/?portada=24131#ixzz4Qf35toqe>

Según la “Memoria Anual 2013 Telefónica”, entre las acciones más destacadas en este año se encuentran la movilización pública que la Fundación Telefónica Perú llevó a cabo con motivo del Día Mundial contra el Trabajo Infantil (12 de junio). Se presentó en las ciudades de Lima y Trujillo la muestra fotográfica “La Hora del Recreo” que a través de 13 gigantografías buscó mostrar la realidad de miles de niños, niñas y adolescentes que trabajan en Latinoamérica. Asimismo, un hito muy importante en el 2013 fue la alianza estratégica suscrita entre la Fundación Telefónica y RPP Noticias para impulsar la campaña “Chicos con Sueños: que su trabajo sea estudiar”. Ese mismo año el Pacto Mundial y la Fundación Telefónica se unieron para promover el programa “Aquí estoy y actúo”, que invitó al empresariado a participar activamente en la prevención y erradicación del trabajo infantil.

Es el 2014 el año de mayor cobertura e impacto de PRONIÑO siendo beneficiados un total de 47,464 niñas, niños y adolescentes en 285 escuelas de zonas rurales y urbanas marginales en 19 regiones del país. De esta manera, el programa PRONIÑO de la Fundación Telefónica se convertía en esos momentos en la principal iniciativa desarrollada por una empresa privada para romper con el círculo vicioso que se establece entre pobreza y trabajo infantil (“Memoria Anual 2014 Telefónica”).

Ese mismo año, los directivos de Telefónica anuncian el cierre gradual del programa PRONIÑO. Este decrecimiento gradual está reportado en la “Memoria Anual 2015 Telefónica”, donde se registra una disminución considerable de población estudiantil atendida, llegando a un total de 17,189 niñas, niños y adolescentes. No existe una versión oficial sobre las causas de este cierre abrupto del programa PRONIÑO, la entrevista a un ex Director de Fundación Telefónica, nos podrían dar algunas pistas:

“Nosotros como Telefónica no podemos reemplazar al Estado, podemos aportar en intervenciones específicas, pero una empresa no puede tener un programa social”
(Mario Coronado. Ex Director de la Fundación Telefónica Perú).

Por los contenidos de esta entrevista a un alto directivo de Telefónica, podemos deducir que la empresa decidió reorientar su actuación hacia intervenciones más específicas y dejar la gestión del “programa social” al Estado,

tomando la decisión de cerrar abruptamente el Programa PRONIÑO. En la siguiente entrevista a una ex funcionaria de la OIT, se agregan algunos elementos más de análisis sobre las causas del cierre:

“Curiosamente en el momento más alto de la actuación de PRONIÑO, la empresa decide cerrarlo en toda la región. El cierre se veía venir por el alto costo de mantenimiento del programa debido al crecimiento. Pero, por otro lado, el tema del trabajo infantil no llegó a vincularse al core de la empresa” (Pilar Nuñez, Ex funcionaria de la OIT y Jefe de Fortalecimiento Institucional y Movilización de PRONIÑO).

Según esta entrevista, se suman otros elementos de análisis como el tema de los altos costos de PRONIÑO o al hecho estratégicamente importante de que la empresa, finalmente, no incorporó la temática del trabajo infantil a su core business.



Capítulo III: Los Actores en la Alianza PRONIÑO (12)

En el presente capítulo caracterizaré a los diversos actores públicos y privados actuantes en la Alianza PRONIÑO, los clasificaré por el tipo de actor y describiré sus roles. También, de la misma manera analizaré sus interrelaciones como actores de un modelo o modo de implementar la política de “arriba hacia abajo” y de “abajo hacia arriba” (Portocarrero y Romero 2000). Describiré sus niveles de poder (manejo de recursos, entre otros) e influencias para la implementación de la política pública (Ema 2004), las capacidades puestas en escena por cada actor. Y, por último, analizaré los espacios y mecanismos de participación generados e identificaré sus posibilidades y limitaciones para una mayor participación de los mismos.

En el siguiente cuadro (Cuadro N° 2) haré un listado de todos los actores participantes en la Alianza PRONIÑO, definiré el tipo de actor y describiré el rol que cumplían con relación a la política pública sobre el trabajo infantil en el país.

12 Los actores sociales pueden ser personas, grupos u organizaciones que tienen interés en un proyecto o programa. Los actores claves son usualmente considerados como aquellos que pueden influenciar significativamente (positiva o negativamente una intervención) o son muy importantes para que una situación se manifieste de determinada forma. Un actor social es alguien que tiene algo que ganar o algo que perder a partir de los resultados de una determinada intervención o la acción de otros actores. Son aquellos individuos, grupos o instituciones que son afectados o afectan el desarrollo de determinadas actividades, aquellos que poseen información, recursos, experiencia y alguna forma de poder para influenciar la acción de otros. (Tapella 2007: 3)

3.1. Los tipos y sus roles (Cuadro N°2)

ACTOR	TIPO	ROL
Empresa Telefónica	Privado	<ul style="list-style-type: none"> Definía los lineamientos políticos y administrativos generales de la Fundación Telefónica y del Programa PRONIÑO. Daba las políticas comunicacionales para el uso y difusión de las marcas vinculadas: Fundación Telefónica y PRONIÑO. Dotaba de recursos económicos y profesionales a la Fundación Telefónica y al Programa PRONIÑO. Como corporativo internacional promovía mega eventos internacionales y alianzas para la “causa social” de PRONIÑO.
Fundación Telefónica	Privado	<ul style="list-style-type: none"> La Fundación Telefónica implementaba las grandes políticas con relación a la “causa social” PRONIÑO en la región y en el Perú. La Fundación Telefónica promovía eventos y alianzas regionales y locales en favor de la “causa social” de PRONIÑO. La Fundación Telefónica Perú priorizaba el presupuesto – aprobado por la Empresa Telefónica -, definiendo los techos presupuestarios para las actividades. La Fundación Telefónica Perú orientaba las temáticas a ser investigadas en el país con relación al trabajo infantil.
Programa PRONIÑO	Privado	<ul style="list-style-type: none"> El Programa PRONIÑO implementaba las políticas y estrategias de prevención y erradicación del trabajo infantil en el Perú en el marco de la ENPETI y el PNAIA, en alianza con otros actores estatales y de la sociedad civil. Participaba activamente del CPETI. Implementaba movilizaciones, eventos y campañas a favor de la erradicación del trabajo infantil en el país. Promovía los tratados y convenios internacionales y nacionales para la prevención y erradicación del trabajo infantil en la Región y en el Perú. Apoyaba y asesoraba al CPETI.
Organización Internacional del Trabajo (OIT)	Organismo Internacional	<ul style="list-style-type: none"> Fija los tratados y convenios internacionales y nacionales para la prevención y erradicación del trabajo infantil en la Región y en el Perú. Apoya y asesora al CPETI

Gobiernos Provinciales y Distritales	Estatal	<ul style="list-style-type: none"> • Participan a través de los CDRPETI en el marco de la ENPETI. • Promueven la prevención y erradicación del trabajo infantil en sus jurisdicciones.
MTEP (CPETI)	Estatal	<ul style="list-style-type: none"> • Es una instancia de coordinación Multisectorial de Instituciones Públicas y Privadas sin fines de lucro para implementar actividades a favor de la prevención y erradicación del trabajo infantil. • Implementa la ENPETI y el PNAIA como política de Estado para la prevención y erradicación del trabajo infantil. • Dirige la Secretaría Técnica y Ejecutiva del Comité de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil – CPETI (Encargo asignado a la Dirección General de Derechos Fundamentales y Salud y Seguridad en el Trabajo)
CDRPETI	Estatal	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen la función de sensibilizar a los actores regionales sobre la problemática del TI en cada región • Difundir y monitorear la ejecución de la ENPETI, responsabilizándose a nivel regional del monitoreo de la misma en coordinación con la Secretaría Técnica del CPETI.
MIMP	Estatal	<ul style="list-style-type: none"> • Coordina y participa en el CPETI a través de sus programas de asistencia y protección a los niños, niñas y adolescentes que trabajan y viven en la calle. • Implementa la ENPETI y el PNAIA como políticas de Estado para la prevención y erradicación del trabajo infantil. • Intercambio de información sobre estas situaciones de trabajo infantil en las escuelas con MINEDU (Programa Nacional Yachay).
MINEDU	Estatal	<ul style="list-style-type: none"> • A través del programa de tutoría identifica situaciones de trabajo infantil en el aula (guías). • Intercambio de información sobre estas situaciones de trabajo infantil en la escuela con el MIMP (Programa Nacional Yachay). • Implementa la ENPETI y el PNAIA como políticas de Estado para la prevención y erradicación del trabajo infantil. • Implementó en convenio con el MTPE y MIDIS experiencia piloto en Huánuco (2012 – 2015)
UGEL	Estatal	<ul style="list-style-type: none"> • Operativizan la ENPETI y el PNAIA en su jurisdicción. • Facilitaban la implementación del Programa PRONIÑO por parte de las ONG locales en las escuelas de su jurisdicción.
TAREA/IEP	Tercer Sector	<ul style="list-style-type: none"> • La ONG TAREA se hacía cargo del seguimiento y monitoreo de los planes de trabajo de las ONG locales asociadas a PRONINO.

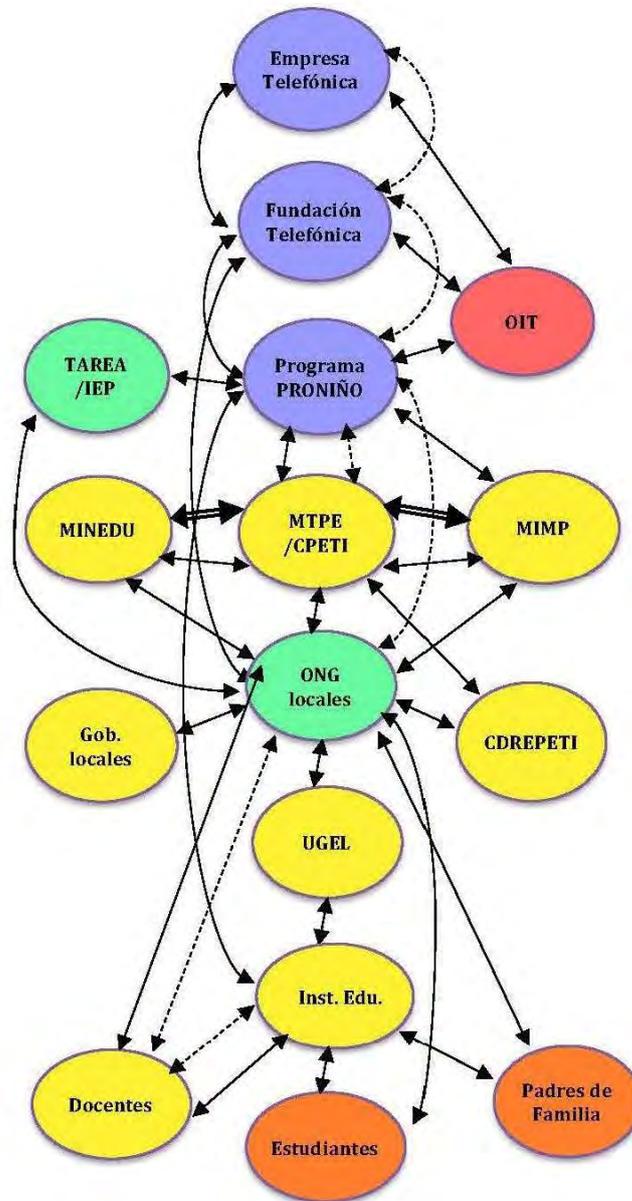
		<ul style="list-style-type: none"> • El IEP se hacía cargo de la implementación de la estrategia PRONIÑO de fortalecimiento socio institucional en coordinación con los demás actores de la APPD y posibles aliados. • En ambos casos eran parte del equipo técnico para la implementación del Programa PRONIÑO.
ONGs locales	Tercer Sector	<ul style="list-style-type: none"> • Alineados al Programa PRONIÑO implementaban los objetivos y componentes del programa en sus zonas de actuación. • Promovían las alianzas con los diversos actores educativos y sociales en sus zonas de intervención en pro de la “causa social” de PRONIÑO.
Instituciones Educativas (Directores)	Estatad	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitaban la implementación de las actividades del Programa PRONIÑO • Ponían a disposición del Programa PRONIÑO la información necesaria y pertinente sobre la situación educativa y social de los niños y sus familias. • Beneficiarias de Aulas FT; capacitación docente; materiales educativos y deportivos; asesoría para mejora de la calidad educativa; etc.
Docentes	Estatad	<ul style="list-style-type: none"> • Implementaban los talleres de reforzamiento escolar y habilidades sociales. • Participaban en la elaboración e implementación del plan de actividades PRONIÑO en las escuelas.
Estudiantes (niños/niñas trabajadores)	Sociedad Civil	<ul style="list-style-type: none"> • Participaban activamente en los talleres psicopedagógicos y de habilidades sociales de PRONIÑO.
Padres de Familia	Sociedad Civil	<ul style="list-style-type: none"> • Participaban activamente en los talleres para PP.FF. • Garantizaban la permanencia del niño en la escuela y apoyo en casa a las tareas escolares. • Garantizaban que su niño no trabaje. • Involucrados en iniciativas económicas.

3.2. Interrelaciones de los actores

Al interior de la Alianza PRONIÑO cada actor (organización) interactuaba con las otras para adquirir los recursos necesarios para alcanzar los grandes fines propuestos de prevención y erradicación del trabajo infantil en el país (Klijn 1998). Y, para describir la interacción entre los actores de la Alianza PRONIÑO, resulta un paso muy importante el identificar y analizar el tipo de interrelaciones que se daban entre las organizaciones involucradas, señalar si eran relaciones de coordinación y trabajo conjunto (colaboración), así como, también, identificar también si había relaciones de conflicto (Tapella 2007). Y, añadiré un tipo de relación pertinente para el análisis de nuestro caso, las relaciones de competencia. La descripción de estos diferentes tipos de interrelaciones nos dirá que tanto éstas ayudaban o entorpecían la eficacia de los actores en la implementación de la política pública.



GRAFICO N° 13:



Fuente: Modelo basado en "El mapeo de Actores Claves" (TAPELLA, E 2007:10).

	Sociedad civil		Relación de colaboración
	Estado		Relación de conflicto
	Organismo internacional		Relación de competencia
	Tercer sector		
	Empresa privada		

Como se observa en el Gráfico N° 13 la relación de la Empresa Telefónica era de colaboración y conflicto, de manera particular, entre la empresa y su fundación y el propio Programa PRONIÑO. Ya que, si bien la propia empresa tenía que colaborar con su fundación para el logro de la “causa social”, esta relación de colaboración no estaba exenta de conflictos por la marcada tendencia vertical en la misma, sobre esta verticalidad en la relación nos da cuenta el siguiente entrevistado:

“PRONIÑO era un programa ya enlatado desde España, claro para recrearlo localmente, pero las instrucciones ya venían, prácticamente, cerradas y no había mayor capacidad de negociación sobre las mismas” (Rafael Varón. Ex Director Fundación Telefónica Perú).

En el caso de la Fundación Telefónica y el Programa PRONIÑO, según la entrevista realizada a una de sus gerentes, predominaba una relación de colaboración entre el personal de la fundación y PRONIÑO:

“Bueno, es cierto que venían las directivas desde España, pero nosotros acá de manera coordinada con la Fundación y la asesoría de TAREA y el IEP tratábamos de contextualizar estas directivas” (Tania Silva. Ex Gerente PRONIÑO)

Aunque, también, en la medida que el Programa PRONIÑO fue creciendo y tomando mayor posicionamiento con relación a la propia Fundación Telefónica Perú se fue generando una competencia de marca entre PRONIÑO y la propia fundación, surgiendo tensiones y un creciente ambiente de competitividad. Este grado de competencia está detallada en la siguiente entrevista:

“Bueno PRONIÑO creció mucho y adquirió una fuerte presencia al interior de la Fundación Telefónica creando una competencia de marca entre el propio programa y la fundación” (Pilar Nuñez. Asistente Técnico OIT y Asesora de Comunicaciones PRONIÑO)

Aun así, La Fundación Telefónica Perú mantenía niveles de colaboración con los propios gerentes de PRONIÑO Perú y ONG locales. Pero, también, estos niveles de coordinación no estaban exentos de ciertos momentos de conflictividad, en el caso de las ONG socias por temas que tenían que ver con la propia operatividad del Programa PRONIÑO (cambios de estrategias,

seguimiento y monitoreo, fijación de presupuestos, entre otros). La entrevista realizada a una gerente de PRONIÑO nos revela este grado de conflictividad:

“Lo peor de todo es que los indicadores cuando ya comenzaron a trabajar un sistema de monitoreo, la evaluación por resultados, todo venía desde España tratando de que todas las experiencias de las ONG calcen en ese formato” (Carmen Vasquez de Velasco. Gerente PRONIÑO).

Y, con relación a los actores estatales el recelo y las distancias venían por el lado de que éstos, unos más que otros, identificaban a la Fundación Telefónica con la empresa, la cual estaba en litigios con el Estado peruano (13).

Esta relación de tensión durante este período entre Telefónica y los sectores estatales es descrita en la siguiente entrevista:

“Telefónica tenía varios pleitos con el Estado. Entonces, ha habido gente en el Estado que ha visto en la fundación a la empresa y, eso creó dificultades” (Elena Pila. Ex Gerente PRONIÑO).

En el caso del Programa PRONIÑO y su relación con las ONG TAREA y el IEP, estas últimas cumplían una función de asesoría frente al programa, siendo su relación básicamente de colaboración y coordinación con el programa y, también, éstas colaboraban con las ONG implementadoras cumpliendo un rol de “bisagra” entre las ONG y la Gerencia de PRONIÑO y, la Fundación Telefónica.

Había ciertos momentos de tensión entre las ONG implementadoras y la ONG TAREA al cumplir esta última un rol de seguimiento y monitoreo de las

13 Al 2011, la SUNAT declaraba que Telefónica le debía al Estado peruano unos 2.300 millones de soles (US\$850 millones) en impuestos a la renta e intereses del 2000 y 2001, dinero que buscaba cobrar a través de un proceso judicial. Telefónica logró neutralizar ese proceso de cobro a través de una "medida cautelar". La compañía señalaba que había pagado en promedio al Estado peruano una tasa efectiva del 51% de sus utilidades en el período 1998-2005. La controversia fue un tema de conversación entre Humala, el jefe del gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero y el rey Juan Carlos de España, durante la Cumbre Iberoamericana en Asunción, a fines de octubre del 2011. La disputa se daba en momentos en que el Estado peruano analizaba la renovación de licencias de Telefónica para su operación en Lima, el mayor mercado del país (<http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/peru-y-telefonica-en-disputa-por-millonaria-deuda-tributaria>).

acciones de las ONG en campo, surgiendo diferencias entre ésta y las ONGs sobre la valoración de las acciones implementadas. Pero, todo ello, básicamente, en un ambiente de colaboración mutua.

El Programa PRONIÑO tuvo una relación cercana y de colaboración con las ONG locales, la OIT, las autoridades ministeriales y funcionarios estatales involucrados. Entre estos últimos tuvo mayores niveles de colaboración con los funcionarios del MIMP, tal como lo relata la siguiente entrevista:

“La colaboración con PRONIÑO fue muy buena, muy directa. Nos brindaron apoyo con sus especialistas en temas de infancia y hasta nos donaron bienes físicos” (Jhon Gamarra. Director de Sistema Locales y Defensorías del MIMP)

No siendo de la misma manera con el MINEDU donde no hubo mayor cercanía. Los conflictos estuvieron más presentes con el MTPE, en la entrevista realizada a un ex funcionario estatal nos da cuenta de estas dificultades:

“Mira, una cosa es que Juan Navarro se entere que en una ceremonia PRONIÑO estaba entregando útiles escolares y asistía como invitado. Y, otra cosa es que se entere el MTPE, ¿el MTPE tiene algún informe donde nos comunican dicha actividad?”, no. No nos han entregado nada, no sabemos nada. Telefónica iba por su lado y nosotros por el nuestro” (Juan Navarro. Ex Director del MTPE).

En resumen, las relaciones del Programa PRONIÑO con las entidades estatales involucradas tuvieron diferentes ritmos y marcadas por lo que cada organismo estatal y el propio PRONIÑO pretendía de la relación, tal como lo señala una ex gerente de PRONIÑO:

“La relación con el Estado hay que mirarla según con que actor o protagonista del Estado te relacionas. Con el MINEDU ha sido muy poca, nosotros nos hemos relacionado directamente con los colegios y la UGEL. Con el MTPE ha sido directa a través del CPETI, donde hemos colaborado mucho. Y, con el MIMP fue muy intensa a nivel de transferencias metodológicas de abordaje del trabajo infantil” (Elena Pila. Ex Gerente PRONIÑO).

PRONIÑO, igualmente, mantuvo una relación de colaboración con las UGEL, los directores de las escuelas, los docentes, los padres de familia y los niños trabajadores. Con los directores, docentes y padres hubo episodios de

recelo y de desconfianza al identificar a la Fundación Telefónica y PRONIÑO con la empresa, tomando en cuenta el contexto líneas arriba señalado.

La OIT como organización internacional sostuvo una relación de colaboración importante en el nacimiento e impulso del Programa PRONIÑO, como también, en el surgimiento del CPETI siendo un soporte colaborativo significativo para ambos en el marco de las grandes políticas y tratados internacionales y nacionales con relación al trabajo infantil. Fue un aliado internacional y nacional que colaboro al fortalecimiento de las políticas institucionales de la Empresa y Fundación Telefónica, del propio Programa PRONIÑO, así como, del MTPE/CPETI, así lo sostiene a continuación la siguiente entrevistada:

“La OIT tuvo un rol importante y una colaboración significativa en el surgimiento del CPETI, así como, colaboro con la Fundación Telefónica en la implementación del Programa PRONIÑO” (Pilar Nuñez. Asistente Técnico OIT y Asesora de Comunicaciones PRONIÑO).

La relación entre los propios ministerios involucrados en la política pública sobre el trabajo infantil (MTPE, MIMP y MINEDU), tal como lo señala el gráfico, era de colaboración y conflicto. Se relacionaban y colaboraban para la implementación de las actividades del CPETI y de aquellas propuestas desde la propia Alianza PRONIÑO. Vale la pena señalar aquí que, recientemente, en el marco de la implementación de las “experiencias piloto” de la ENPETI, específicamente en la de Huánuco, el MTPE logró suscribir un Convenio de Cooperación con el MINEDU y el MIDIS para la ejecución de esta experiencia; en este caso si se produjo una acción intersectorial articulada.

Pero, no sigue habiendo claridad desde el Estado sobre la propia rectoría de la infancia y, por ende, la del trabajo infantil lo que ha llevado y lleva a que éstas compitan entre ellas sobre cuáles responsabilidades y competencias le asistían a cada una al momento de implementar la política pública, tal como lo señala la siguiente funcionaria pública:

“Lo que ha pasado históricamente es que cada sector ha querido tener parte de esta rectoría y lo que ha hecho es debilitar la rectoría de la infancia, entonces han surgido

políticas que no han estado acordes con la política nacional que esta acuñada en el PNAIA” (Maricarmen Santiago Bailete. Directora General de Niñas, Niños y Adolescentes del MIMP)

La relación entre las ONG implementadoras era, básicamente, de colaboración a través de los encuentros anuales de carácter programático y evaluativo. Igualmente, al momento de implementación de las actividades las ONG mantenían relaciones de colaboración con el MINEDU a través de sus unidades territoriales descentralizadas (UGEL), con el MIMP en intercambios de metodologías en el caso del Cesip y con el MTPE (CPETI) a través de las campañas de sensibilización ciudadana. Con los gobiernos locales, en algunas ONG más que en otras, se realizaban acciones de colaboración para aspectos muy específicos sobre el trabajo infantil a nivel local, tal como lo señala una profesional de la ONG Cesip:

“En Piura, se hizo un levantamiento de información sobre trabajo infantil con el Gobierno Regional y las instituciones que trabajan el tema, igual en Chiclayo con la municipalidad y un grupo de voluntarios de una universidad” (Milagros Ríos, Psicóloga Clínica, Programa PRONIÑO - Cesip).

Igualmente, las ONG coordinaban y colaboraban con los CDRPETI en las regiones donde actuaban a través de eventos y campañas de incidencia local, estas acciones de colaboración son descritas por un personal de campo de la ONG tierra de niños:

“Todas las instituciones que tenían que ver con el tema del trabajo infantil nos reuníamos anualmente con el CDRPETI para elaborar un plan de trabajo conjunto y organizar las campañas de incidencia” (Lisseth Holgado, responsable territorial Apurímac ONG “tierra de niños”).

Las ONG locales implementaban acciones directas con los docentes padres de familia y niños en las escuelas intervenidas. Con los padres de familia a través de sesiones de capacitación y con los niños a través de diversos talleres, en ambos casos primaba un ambiente de colaboración y participación activa. En el caso de algunos docentes, sobre todo, al inicio de la relación se percibió ciertas resistencias y confrontaciones con el personal capacitador de las ONG al ser percibidos éstos como aliados de una empresa como Telefónica.

La relación de las instituciones educativas y de sus actores al interior (directores, docentes, padres de familia y niños) fue, básicamente, de colaboración entre ellos para la implementación de las actividades propuestas desde la Alianza PRONIÑO, tal como lo manifiesta uno de los niños trabajadores entrevistado:

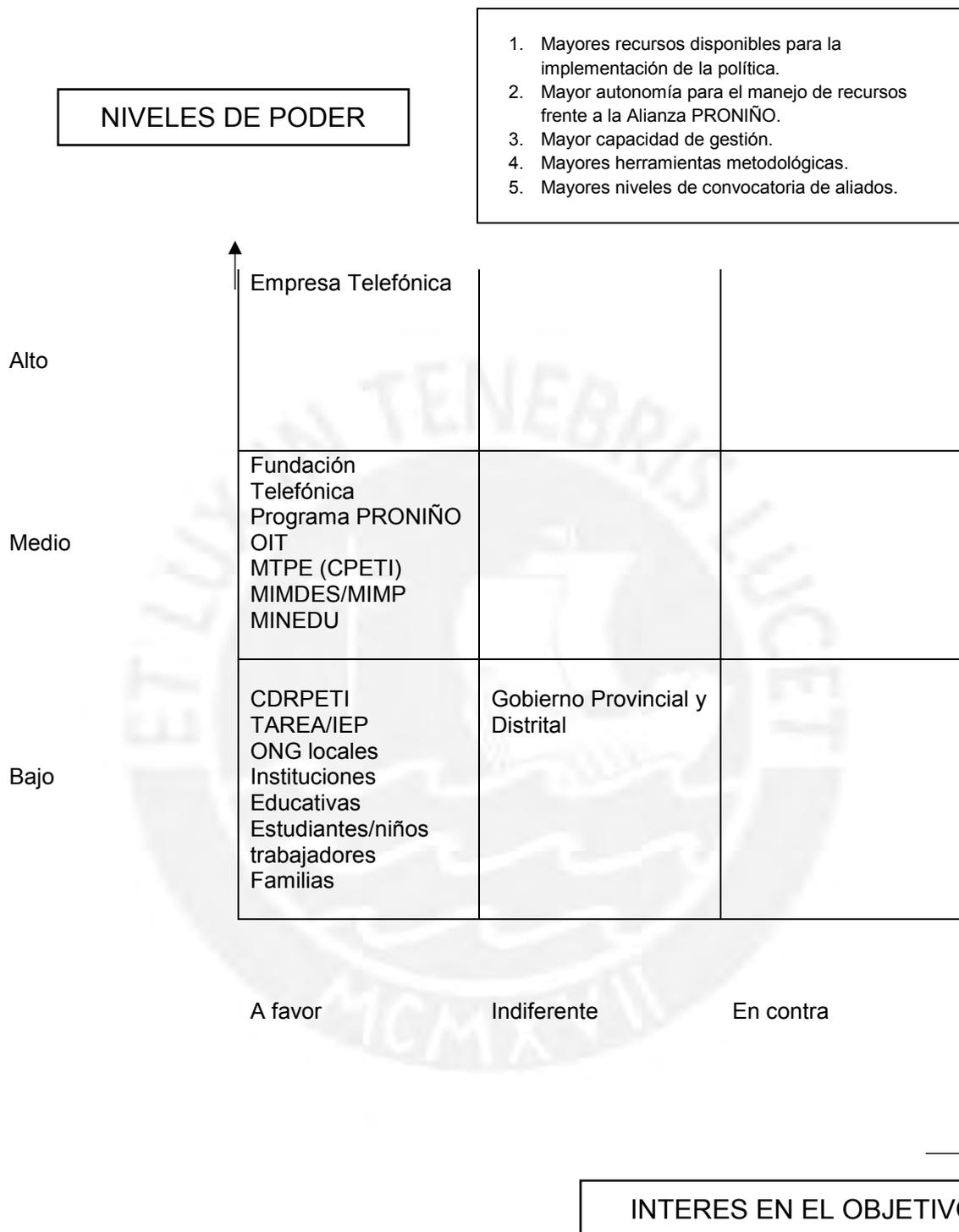
“Nosotros hacemos talleres con los profesores de la escuela y de PRONIÑO donde hemos aprendido diversas manualidades, matemáticas, autoestima. Nos gustaba mucho y participábamos todos” (Estudiante, 7mo grado de primaria. 12 años).

Cabe señalar que la colaboración de estos actores últimos de la cadena, básicamente, se daba al interior de una relación receptiva y de poca resonancia hacia los actores intermedios y altos de la misma.

3.3. Posicionamiento de los actores

Haré uso del mapeo de actores que plantea Tapella (2007) para definir el nivel de posicionamiento de los actores según sus relaciones de afinidad con las acciones y objetivos propuestos por la Alianza PRONIÑO de prevención y erradicación del trabajo infantil o de su indiferencia u oposición a los mismos. De igual manera, analizaré la capacidad o el poder que tenía cada actor en la Alianza PRONIÑO para limitar o facilitar las acciones: alto, medio o bajo (CUADRO N° 3).

CUADRO N° 3: Mapeo de Actores Claves (niveles de poder e influencia) en la Alianza PRONIÑO (14)



14 TAPPELLA, E. "El mapeo de Actores Claves" 2007: 8. Cuadro básico para identificar niveles de poder e influencia

Sobre los niveles de afinidad con los objetivos de prevención y erradicación del trabajo infantil que se propuso la Alianza PRONIÑO podemos afirmar que en una gran mayoría los actores involucrados se mostraron de manera activa en favor del objetivo. Cada uno, por supuesto, desde sus posibilidades y limitaciones, competencias y espacios correspondientes. Se podría aseverar que se fortaleció un capital social de actores públicos y privados que se guiaron por objetivos comunes expresados en el marco de la Convención por los Derechos del Niño, la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y el PNAIA. La Alianza PRONIÑO tuvo como objetivo “la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil que vulnera derechos y el fortalecimiento institucional de todos los actores públicos y privados que intervienen en la problemática. Todo ello en el marco del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño” (“Sistematización PRONIÑO 2001-2011” 2012: 12).

En el caso de la indiferencia mayoritaria de los gobiernos provinciales y distritales a los objetivos de la prevención y erradicación del trabajo infantil y de las acciones de la Alianza PRONIÑO implementadas en sus territorios pasa, por un lado, por la fragilidad institucional propia de estos niveles de gobierno para orientar acciones y presupuestos con dichos fines, así como, por la prevalencia de una débil cultura de derechos en nuestra sociedad (Alarcón, Gherzi, Rodríguez, Ruiz, Siguan, Tristán, Valero y Vega 2014).

Con relación a los niveles de poder o capacidad para limitar o facilitar las acciones al interior de la Alianza PRONIÑO para la implementación de la política pública se ha colocado a la Empresa Telefónica en un nivel alto con relación a los demás actores, la entrevista realizada a un directivo de Telefónica confirma este nivel de posicionamiento al interior de la alianza:

“La libertad que tuvo Telefónica con relación al Estado para negociar con diversos stakeholders fue muchísimo mayor, sabiendo cuáles eran los incentivos de cada uno de los que estaban involucrados en el proceso e involucrarlos en una dirección determinada” (Mario Coronado. Ex Director de la Fundación Telefónica Perú).

El alto directivo de Telefónica define varios elementos que le dan ese nivel de poder y posicionamiento al interior de la Alianza PRONIÑO: a) su mayor

capacidad de negociación con diversos stakeholders, b) la capacidad de producir acciones de mayor impacto social, c) la capacidad de crear incentivos para que los actores involucrados se adhieran a la “causa social”; y d) la capacidad de liderar y direccionar el proceso de cambio.

Y, estos elementos los define en contraposición a un Estado carente de los mismos. Independientemente, de estar de acuerdo o no con lo señalado por el directivo de Telefónica, resulta cierto que ciertas carencias del Estado con relación a ciertos recursos disponibles de diversa índole (presupuestales, recursos humanos y logísticos, entre otros) lo colocaban en desventaja frente al sector privado al interior de la Alianza PRONIÑO, creando cierta dependencia de éstos con relación a la empresa, tal como lo señala un ex funcionario público:

“Yo les decía a los de Telefónica que las municipalidades con las que trabajábamos necesitaban materiales para la sensibilización y ellos me respondían que ya tenían regiones priorizadas y, si les sobraba un “cachito” de materiales era para nosotros” (Juan Navarro. Ex Director del MTPE).

De la misma manera, pero en magnitudes diferenciadas ocurría con las ONG asociadas, la situación de fragilidad institucional por las que venían y vienen pasando las ONG, ya sea por la reducción de fondos de la cooperación internacional o por la crisis en su rol actual frente a la sociedad (15), hizo que éstas mostraran poca capacidad de negociación en diversos temas frente a Telefónica empresa. Asimismo, la subordinación jerárquica de la Fundación Telefónica y del Programa PRONIÑO frente a la empresa, hacía que éstos tengan poca capacidad de negociación frente a la misma.

Al tratarse de una cadena donde los objetivos de la Alianza PRONIÑO se implementaban de “arriba hacia abajo”, como por efecto de cascada los eslabones últimos de la cadena, o sea, los actores finales de la misma se iban debilitando en sus posibilidades de ser escuchados y que sus voces tengan mayor eco en los mandos intermedios y superiores de la alianza (Portocarrero y Romero 2000).

15 <http://mesadearticulacion.org/columna/cambio-de-epoca-retos-y-desafios-para-el-sector-ong/>

3.4. Capacidades de los Actores (16)

(Cuadro N°3)

ACTOR	CAPACIDADES
Sector Privado: <ol style="list-style-type: none"> 1. Empresa Telefónica 2. Fundación Telefónica 3. Programa PRONIÑO 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidades financieras • Capacidades de gestión • Personal profesional calificado en políticas públicas • Capacidad de trabajar en redes para la incidencia • Innovación tecnológica y social • Capacidad de convocatoria • Capacidad de investigación
Organismos Internacionales <ol style="list-style-type: none"> 4. OIT 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad para trabajo en redes internacionales para incidencia • Capacidad de influencia política frente al Estado • Capacidad normativa • Personal profesional calificado en políticas públicas • Capacidad de convocatoria • Capacidad financiera • Capacidad de gestión
Sector Estado: <ol style="list-style-type: none"> 5. MTPE (CPETI) 6. MIMP 7. MINEDU 8. Gobiernos Locales 9. CDRPETI 10. UGEL 11. Instituciones Educativas 12. Docentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad normativa y reguladora • Capacidad institucional: políticas y programas por resultados • Funcionarios calificados en políticas públicas • Capacidad para implementar la política pública • Capacidad de convocatoria • Capacidad de propuesta
Tercer Sector: <ol style="list-style-type: none"> 13. ONG 	<ul style="list-style-type: none"> • Personal profesional calificado en políticas públicas • Innovación en metodologías educativas • Articulación e influencia territorial • Capacidad para implementar la política pública • Capacidad de convocatoria • Capacidad de movilización • Capacidad de propuesta
Sociedad Civil <ol style="list-style-type: none"> 14. Padres de Familia 15. Estudiantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad para implementar la política pública • Capacidad de réplica • Capacidad de movilización • Capacidad de influencia en sus pares

16 En un sentido más general, una capacidad es todo aquello que se deduce de las respuestas en la que “un agente x es capaz de hacer o ser y”. Son factibilidades de un agente, que puede o no puede realizar a través de la acción. Es una “libertad sustantiva” para realizar combinaciones alternativas de funcionamientos/oportunidades para elegir o actuar (Nussbaum 2012: 40).

Analizaremos las capacidades de los actores (Nussbaum 2012: 40) al interior de la Alianza PRONIÑO para la implementación de una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, con el fin de resolver un problema políticamente definido como colectivo.

El sector privado (Telefónica, Fundación Telefónica y PRONIÑO) desplegó sus capacidades de innovación social a través de su equipo de profesionales con experticia en políticas públicas con la finalidad de colaborar y repotenciar el impulso de la política pública sobre el trabajo infantil en el Perú. En ese esfuerzo formuló alianzas estratégicas con organismos internacionales que legitimarán su intervención en el marco de la normativa internacional y nacional, rectora de políticas de protección a la infancia (OIT). Ambas, el sector privado y la OIT poseían la capacidad de influir en el Estado y, también, las capacidades profesionales y financieras suficientes para repotenciar y fortalecer a los diversos actores públicos y privados en la implementación de la política pública.

En este proceso de alianzas se involucra al Estado pues siendo los expertos nacionales en el diseño de programas y políticas sociales y conocedores del marco normativo contaban con una importante capacidad de convocatoria a nivel de los diversos órganos descentralizados del mismo (UGEL, escuelas, CDRPETI).

Un rol muy importante jugó las ONG socias - por su capacidad de articulación e influencia territorial – para la implementación de la política pública, estas ONG contaban con solvencia y se habían ganado una credibilidad frente a los actores últimos de la cadena, los cuales los respaldaban y apoyaban en su actuación territorial. Esta experiencia en el trabajo con infancia en situación de vulnerabilidad, conocimiento de la realidad local y manejo de metodologías pertinentes para el abordaje de la problemática de trabajo infantil le brindaba una gran capacidad operativa y de influencia y, movilización local en favor de la “causa social”.

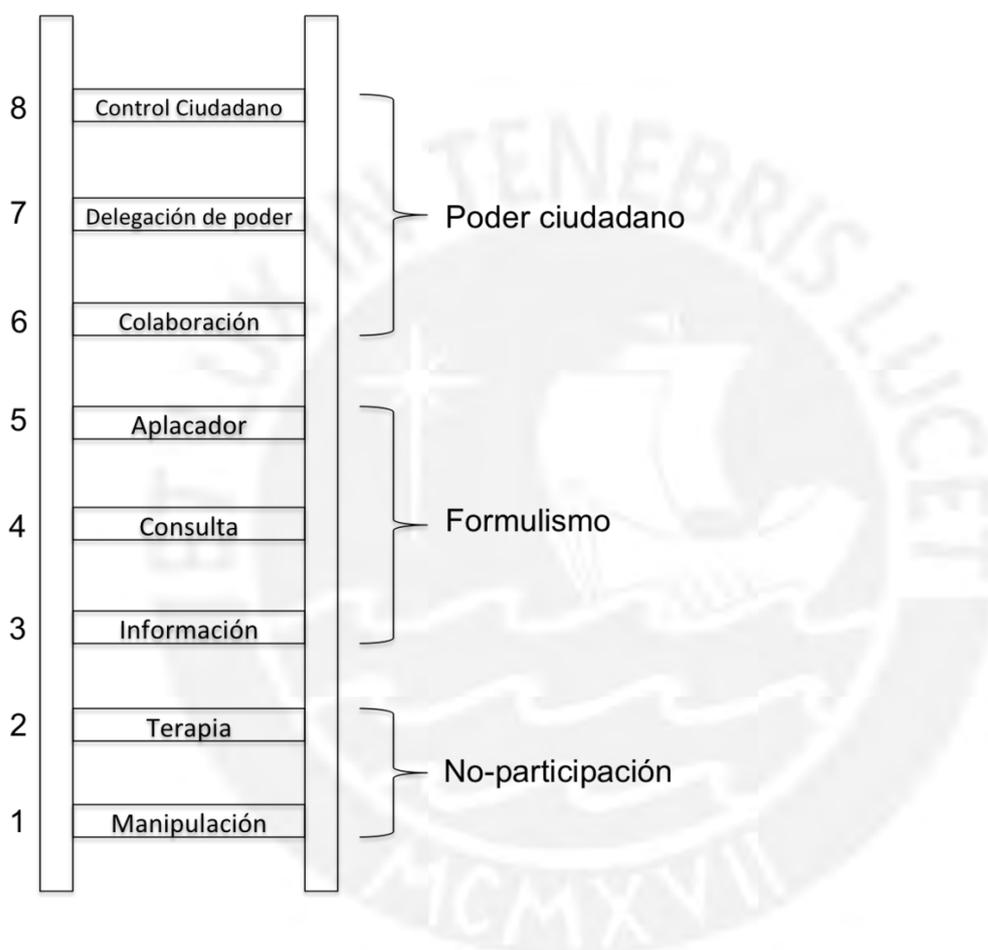
También, resulta de gran importancia las capacidades con las que contaban los propios niños, padres de familia, docentes y directores de las escuelas intervenidas para replicar acciones e implementar de manera

participativa la política pública en el espacio escolar, es a través de su participación activa en las escuelas donde contribuían a movilizar recursos y sensibilizar a sus pares con relación a la problemática sobre el trabajo infantil.

3.5. Participación de los actores

GRÁFICO N° 14

Escalera de la participación (Sherry R. Arnstein 1969)



La Alianza PRONIÑO se constituye en el país con la finalidad de fortalecer y retroalimentar la interacción entre el Estado peruano (MTPE, MIMP y MINEDU), la empresa privada, Tercer Sector y actores de la sociedad civil para influir en algún grado en la opinión pública a favor de la disminución y erradicación del trabajo infantil (Mediavilla 2013). Y, en este proceso de interacción se dieron diversos niveles de participación ciudadana de los actores en juego para el despliegue de acciones de incidencia pública.

Vamos a analizar estos niveles de participación ciudadana de los actores de la Alianza PRONIÑO para la incidencia pública, desde el modelo de la “Escalera de la Participación” (Arnstein 1969).

Empezando por los actores últimos de la cadena de la Alianza PRONIÑO: los estudiantes, padres de familia, docentes y directores, su espacio natural de participación y coordinación fueron sus propias escuelas y sus niveles de participación según la escalera de la participación de Arnstein (1969) se encontraban entre el nivel 1, 2 y 3, es decir, sus niveles de participación se limitaban a sus escuelas y funcionaban, básicamente, como vehículos de “educación” por la política diseñada por los actores intermedios y altos de la cadena sin mayor participación protagónica en las actividades de incidencia ciudadana a favor de la política pública. En algún sentido, se limitaban a reproducir y apoyar las disposiciones de los actores con mayor poder en los medios participativos (Vargas 2010). Siendo esta una limitación de su participación señalada por los propios especialistas en trabajo infantil en el país - sobre todo en el caso de los niños -, donde señalan que su participación en perspectiva se debe ampliar a espacios como los presupuestos participativos o en comisiones del Congreso de la República, la formación de consejos consultivos de niños, niñas y adolescentes en programas sociales del Estado, especialmente los vinculados a la disminución del trabajo infantil (Alarcón, Gherzi, Rodríguez, Ruiz, Sigvas, Tristán, Valero y Vega 2014: 49 - 50).

Estas características de la participación infantil mencionadas líneas arriba guardaban similitud con la de sus padres, docentes y directores de la escuela percibiéndose y percibiéndolos los otros actores de la cadena como vehículos y reproductores de disposiciones y actividades emanadas de los niveles intermedios y altos de la misma. Aunque, también, podemos aseverar que existían algunas evidencias para decir que a través de los diversos talleres implementados se trataba de que los actores finales de la cadena participarán de una especie de “terapia grupal” donde se buscaba “curar” aquellas patologías generadas por el trabajo infantil. Asimismo, se daban ciertos niveles de información – que de manera generalizada tenían un carácter unilateral -, sobre sus derechos, responsabilidades y sus opciones (Vargas 2010).

A nivel de los actores intermedios de la cadena (órganos descentralizados del Estado, ONG, Ministerios, Programa PRONIÑO), para el caso de los órganos descentralizados como las UGEL y los CEDRPETI de alguna manera, también, éstos eran percibidos como vehículos para la política pero, en particular los CEDRPETI, lograron un nivel más avanzado del proceso de planeación, donde éstos a través de la información recibida tenían escasas oportunidades de influir en el proceso, sobre todo, local y de dar legitimidad a la política pública. Estos actores se ubicaban en los peldaños 3 y 4 de la escalera (Vargas 2010).

En el caso de las ONG, los Ministerios involucrados y el Programa PRONIÑO - que se encontraban a un nivel mayor de participación con relación a los órganos descentralizados del Estado (UGEL, CEDRPETI) -, todos éstos estaban representados en el espacio del CPETI, y tal como se señala en la entrevista a un ex funcionario público, este órgano era un ente coordinador sin mayor capacidad para decidir o influir en la política pública:

“El CPETI tiene líneas de acción, pero no tiene engranaje administrativo, no tiene capacidad decisoria”. (Juan Navarro. Ex Director del Ministerio de Trabajo).

Es decir, los diversos actores participantes en el CPETI tenían la capacidad de “aconsejar o planear” o colaborar con relación a la política pública pero no decidían el rumbo de la misma, según la escalera de participación de Arnstein se encontraban entre los peldaños 5 y 6 (Vargas 2010).

Como lo señaláramos en el sub capítulo 2.3 acerca del análisis de la política pública sobre el trabajo infantil en el Perú existía un fuerte protagonismo de las entidades internacionales y de la presencia, cada vez mayor de las empresas, en la formulación e implementación de la política pública. Lo que abría la posibilidad de que éstas influyeran en las mismas y condicionaran, de alguna manera, la actuación del Estado. En la Alianza PRONIÑO la capacidad política e institucional de la OIT y de la Empresa Telefónica les daba la posibilidad de influir en el curso de la política pública, ya sea a través de la normativa internacional o de los recursos profesionales y financieros con los que éstos contaban, otorgándoles cierto poder ciudadano frente a la implementación de la política pública sobre el trabajo infantil en el país y prevalencia de su opinión

frente al resto de los actores de la cadena. Ubicándose en los peldaños 7 y 8 de la escalera de participación de Arnstein (1969).



Capítulo IV: Análisis de las contribuciones y limitaciones de la Alianza PRONIÑO en la implementación de la política sobre trabajo infantil

En el presente capítulo nos interesa analizar, por un lado, las características de la política pública sobre el trabajo infantil en el país, sus vacíos y sus avances. Y, por otro lado, como en este contexto la actuación de la Alianza PRONIÑO cobró una importancia relevante y contribuyó a la misma, así como, también, presentó dificultades durante en el proceso de su implementación.

Como señalamos en el capítulo 1, en el campo de las políticas sociales, la implementación es quizá la fase más compleja y a la vez relevante del quehacer público, pues es ahí donde se generan las condiciones necesarias para hacer posible el logro de los resultados esperados; es llevar ideas de política a la práctica, enfrentando el riesgo de producir alguna disparidad entre lo decidido y lo realizado, lo cual genera brechas (Grindle 2009) (17) que inciden en los resultados.

Para realizar el análisis de las contribuciones y limitaciones de la Alianza PRONIÑO a la implementación de la política, asumiremos como referencia la revisión del comportamiento de algunos procesos o condiciones fundamentales de desempeño en la implementación que Dufourt (2013) denominó condiciones óptimas para la implementación de la política pública, y que fueron revisados desde el marco teórico.

En la política de trabajo infantil se expresaron dichas condiciones: una determinada comprensión del problema y su modelo causal, la legitimidad de la política, el diseño programático, la disponibilidad de recursos, las articulaciones entre actores, las capacidades de gestión institucional.

En algunos de estos factores la Alianza PRONIÑO jugó a favor, aportando o fortaleciendo procesos, haciendo contribuciones importantes; en otros casos, su intervención observó limitaciones o influyó negativamente.

17 Grindle, M. S. (2009). "La brecha de la implementación". En F. Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coord.). Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la implementación. México: EGAP, Tecnológico de Monterrey, CERALE.

4.1. Análisis de la política pública sobre el trabajo infantil en el Perú

Existen 3 actores relevantes participando activamente en las políticas públicas sobre el trabajo infantil en el Perú: a) El Estado, que define y ejecuta las políticas, el cual ha venido mostrado por décadas una falta de iniciativa y compromiso con relación a la problemática del trabajo infantil, b) Los colectivos institucionales de la sociedad civil con intervenciones directas con niños y adolescentes trabajadores, entre ellos, las ONG, las cuales están polarizadas entre aquellas que defienden el derecho al trabajo de los niños y las que plantean la erradicación del trabajo infantil. Esta polarización de posiciones con relación al trabajo infantil resta impulso desde la sociedad civil a la política pública, tal como lo manifiesta una asesora de la ENPETI:

“Es complicado el diálogo entre dos corrientes ideológicas opuestas sobre el mismo tema. Una, que dice cero al trabajo infantil y, la otra, que postula que hay que proteger al niño que trabaja, que es su derecho. Esta polarización no genera capital social a favor de la política pública” (Ariela Luna, asesora de la ENPETI 2012 – 2021 y Ex Vice Ministra del MIDIS)

Además de estos actores de la sociedad civil, existe un tercer actor, c) Los Organismos de Cooperación Internacional (IPEC/OIT y UNICEF) y, últimamente, la participación del empresariado peruano (TELEFÓNICA). Debido a la falta de compromiso del Estado y la debilidad de los grupos de presión especializados, la cooperación internacional (UNICEF, OIT) ha adquirido un rol relevante en la agenda pública acerca del trabajo infantil, tal como lo manifiesta una coordinadora del Programa PRONIÑO:

“La agendación del trabajo infantil la puso la OIT, UNICEF y, el Estado respondió mucho después. Y, al nacer la iniciativa desde la OIT ésta delega la política al MTPE y se crea un problema. El MTPE regula las relaciones laborales entre empresarios y trabajadores, entre personas adultas. Y, el trabajo infantil es una vulneración de los derechos del niño, no solo laboral. Esta política debe ser abordada por un ente estatal que tenga como enfoque la integralidad del niño y sus derechos” (Cecilia Soto. Comunicadora para el Desarrollo del Instituto de Estudios Peruanos y Coordinadora del Eje de Fortalecimiento Socio Institucional de PRONIÑO).

De estas 2 entrevistas podemos concluir:

- a) La falta de iniciativa por parte del Estado para identificar la problemática, colocarla en agenda e implementar políticas sobre el trabajo infantil.
- b) La falta de claridad desde el Estado sobre qué entidad ministerial debería tener el manejo o la rectoría de dicha política.
- c) El fuerte protagonismo de entidades internacionales para pautear los lineamientos sobre política pública que podría condicionar, de alguna manera, la actuación del Estado
- d) Que la política pública sobre el trabajo infantil tiene desde la OIT una mirada con un acento mayor en los aspectos laborales vs. una mirada puesta en la protección al niño y sus derechos.
- e) Que el MTPE por ser un organismo que promueve el empleo y regula las relaciones empresario – trabajador no resultaría ser el ente estatal más competente y especializado para liderar la política sobre el trabajo infantil.
- f) Y, desde la sociedad civil la falta de una “causa común” frente al trabajo infantil, lo que no genera consensos sociales y debilita una incidencia mayor que colabore a revertir significativamente la problemática del trabajo infantil en el Perú.

Cabe señalar la presencia relevante de los organismos internacionales que han colaborado a la actualización de la normativa nacional, sin embargo, en todos los casos, el rol esencial de la cooperación internacional ha sido el dar recomendaciones a los Estados o brindar asesoría en ciertos aspectos pero siempre han sido los gobiernos que administran el Estado quienes han adoptado las decisiones últimas y el rumbo a seguir (Alarcón, Ghersi, Rodríguez, Ruiz, Sigwas, Tristán, Valero y Vega 2014: 22 - 24).

Esta conclusión sobre la ausencia de consensos sociales y el pobre capital social que tiene la política pública sobre el trabajo infantil nos remite, también, a la frágil cultura de nuestra sociedad sobre los derechos en general en el Perú. El racismo soterrado, el machismo, la homofobia, la valoración social a la “picardía

criolla” para quebrar normas, la corrupción, entre otros, nos hablan de una débil cultura democrática y de derechos en el Perú.

En una sociedad con tantas carencias y sin una impregnación suficiente de una cultura de derechos, ni la infancia – como categoría social – ni menos aún el trabajo infantil merece mayor atención de parte de la ciudadanía. Hay una fuerte tolerancia al trabajo infantil en sus diversas formas y una débil demanda de la sociedad por políticas integrales en relación a la infancia y al trabajo infantil. Sin la existencia de grupos de ciudadanos que ejerzan presión mediática y social al Estado peruano, éste continuara como en los últimos 15 años sin otorgar partidas presupuestales suficientes para desarrollar programas nacionales que aborden el trabajo infantil y adolescente (Alarcón, Gherzi, Rodríguez, Ruiz, Sigüas, Tristán, Valero y Vega 2014: 21 - 22).

Esta carencia de presión ciudadana para promover políticas a favor de la prevención y erradicación del trabajo infantil no sólo se debe a una frágil cultura de derechos sino que, también, a esto se suma la presencia frágil de grupos de presión especializados, ya sea porque se encuentran polarizados o porque no hay la suficiente claridad desde el mundo profesional y académico para conceptualizar claramente que se entiende por trabajo infantil y, por lo tanto, esta falta de acotamiento hace difícil su abordaje eficaz, tal como señala la ex Vice Ministra del MIDIS:

“Una falencia en la política de erradicación del trabajo infantil en el Perú es que no existe claridad entre los especialistas en cuanto a la conceptualización del mismo y la falta de definición de tipologías sobre el trabajo infantil” (Ariela Luna, asesora de la ENPETI 2012 – 2021 y Ex Vice Ministra del MIDIS)

En general, las instituciones y organizaciones de la sociedad civil tienen limitaciones para la incidencia pública y su rol fiscalizador y de vigilancia al cumplimiento de los mandatos internacionales y nacionales con relación al trabajo infantil, es débil (Alarcón, Gherzi, Rodríguez, Ruiz, Sigüas, Tristán, Valero y Vega 2014: 29).

Otro tema pendiente y de naturaleza muy frágil y, que guarda íntima relación con los temas abordados líneas arriba es lo relacionado a la

institucionalidad pública para enfrentar la problemática del trabajo infantil. Al no existir oficialmente un ente rector de la política pública sobre el trabajo infantil en el país, cada sector estatal involucrado en la problemática afronta de manera particular lo que supone son sus competencias con relación a este tema, observándose así una actuación estatal débil, fragmentada y poco coordinada, tal como lo asevera la siguiente entrevistada:

“La política social está dividida entre el MIMP y el MIDIS, seguimos con las contradicciones del Estado peruano que los temas están divididos por pedazos entre los ministerios y que impide que haya una labor efectiva de intervención” (Elena Pila. Ex gerente PRONIÑO).

Si a esta falta de claridad en las competencias ministeriales con relación a la política pública sobre el trabajo infantil, le sumamos el hecho de que ni el MIMP ni el MIDIS ni el MINEDU reconocen el rol protagónico del MTPE para liderar dicha política, el tema se agrava generando mayor ineficacia en la propia intervención del Estado en la política pública.

Esta falta de legitimidad del MTPE como impulsor de la política pública tiene que ver, por un lado, con no ser un ente ministerial especializado en temas de infancia pero, también, con la poca capacidad decisoria y de incidencia que puede tener actualmente el CPETI - (el MTPE preside y actúa como Secretaria Técnica del CPETI) -, que es visto por las demás entidades estatales y por los diversos participantes en dicho comité, como un órgano consultivo con poca capacidad operativa y de incidencia, tal como lo manifiesta el propio funcionario público del MTPE:

“El CPETI es un órgano consultivo y de coordinación no cuenta con mayores recursos, pero puede ser más” (Juan Navarro. Ex Director del Ministerio de Trabajo).

De la entrevista realizada a Juan Navarro – ex director del MTPE – podemos deducir que siendo el CPETI una instancia importante de coordinación público privada para la implementación de la política pública con relación al trabajo infantil éste no tenía mayor incidencia en la implementación de la misma. Ya sea porque solo se reducía a un rol meramente administrativo y consultivo, o, porque no contaba con los recursos suficientes para implementarla.

Los especialistas sobre políticas públicas y trabajo infantil en el Perú opinan que la institucionalidad basada centralmente en el CPETI ha sido insuficiente ya que la prevención y erradicación del trabajo infantil implica la lucha por la restitución de derechos de los niños que trabajan y, en ese marco, el retiro laboral de los niños niñas es solamente un indicador. Desde este enfoque el CPETI debería ser reformulado en su estructura y funciones. Deberá ser independiente; centrado en los derechos del niño no solo en los convenios ligados al trabajo infantil. Ser un organismo donde los sectores públicos deben tener capacidad de influir en los ministros del ramo. Tener una partida presupuestal suficiente para planificar y ejecutar sus actividades sin depender de colaboraciones de terceros. Incluir la participación de los niños, niñas y adolescentes trabajadores. Tener capacidad de voto de los organismos no gubernamentales especializados en el tema; y contar con una estructura nacional que permita la participación regular de los CDRPETI. Buscar que el CPETI integre la Comisión Multisectorial de implementación del Plan Nacional de la Infancia y Adolescencia – PNAIA y sea responsable de coordinar y monitorear avances en las políticas orientadas al cumplimiento de las metas en materia del trabajo infantil fijadas. Asimismo, es necesario darle mayor peso político a la Comisión Multisectorial del PNAIA en la búsqueda de un compromiso más definitivo de los sectores públicos (Alarcón, Gherzi, Rodríguez, Ruiz, Siguas, Tristán, Valero y Vega 2014: pág. 53). Estas recomendaciones hechas por los especialistas en el país acerca de la mejora del CPETI concuerdan con lo vertido por una asesora de la ENPETI:

“Lo que le planteo 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” (Ariela Luna, asesora de la ENPETI 2012 – 2021 y, ex Vice Ministra del MIDIS).

En base a las aseveraciones hechas por los especialistas en trabajo infantil en el Perú, se puede concluir lo siguiente:

1. La necesidad de contar con un “capital político” que coloque en la agenda pública el trabajo infantil, y que este “capital político” se construya desde una sociedad civil que reconozca en el trabajo infantil una problemática que afecta el desarrollo integral de la infancia y adolescencia en el país, así como, la necesidad de que esta problemática esté presente en el discurso de los líderes políticos y movilice voluntades presidenciales y ministeriales para su abordaje y resolución.
2. Este “capital político” debe expresarse en una mayor institucionalidad y en la constitución de un órgano intersectorial representativo, independiente y que funcione eficientemente por resultados medibles a ser monitoreados y, que cuente con una designación presupuestal suficiente para implementar sus acciones.
3. Buscar los mecanismos para la incorporación a este órgano intersectorial de diversos actores de la sociedad civil pasando por los directamente afectados que son los niños, niñas y adolescentes trabajadores. Asimismo, las ONG especializadas en el tema como los propios CDRPETI.

Finalmente, si asumimos lo complicado de la política pública sobre el trabajo infantil ya sea por el frágil capital político, por la precaria cultura en derechos, por la ineficacia de los entes estatales para afrontarla, por la falta de consensos en las ONG especializadas sobre la conceptualización y tipología del trabajo infantil y, si a esto le sumamos la multiplicidad de actores que han intervenido para su implementación – aproximadamente 30 instituciones entre ministerios, empresa privada, ONG, entre otros -, todos estos factores sumados dificultaban las interacciones entre los actores al poseer estas visiones, objetivos y estrategias diferenciadas. Este contexto hacía de la implementación de la política pública sobre el trabajo infantil un proceso de gran complejidad que requería de un monitoreo y coordinación sostenidos, que nunca se dio. Adicionalmente, esta implementación de la política pública por lo general fue un proceso de “arriba hacia abajo”, donde los decisores políticos tenían mayor protagonismo en la implementación, diseño y en la propia toma de decisiones (Alza 2009).

4.2. Contribuciones de la Alianza PRONIÑO en la implementación de la política pública

La hipótesis que orienta el presente estudio de caso señala que la Alianza PRONIÑO fue un acuerdo público privado favorable al proceso de implementación de la política del trabajo infantil, dotándolo de mayor eficacia. Revisaremos a continuación la evidencia existente sobre su aporte en los procesos de construcción de las diversas condiciones que hicieron posible su desarrollo.

4.2.1. Comprensión del problema y modelo causal

Una primera contribución relevante aparece asociada a la comprensión causal del problema del trabajo infantil y su modelo lógico de intervención. Es claro que la concepción del problema que sustentó la política fue fuertemente influida por la concepción que traían los actores aliados. Tal como se describió en el capítulo II, se puede percibir, que cuando Bellsouth transfiere el Programa PRONIÑO a Telefónica, el problema se enfocaba en la la deserción y fracaso escolar; en donde el trabajo infantil aparecía como una causa central pero no abordada directamente. En el nuevo contexto de transferencia del programa a Telefónica, la empresa asume el reto de retomar el tema del trabajo infantil como problema central de intervención y promueve la erradicación del mismo como parte de la misión de responsabilidad social empresarial, coincidiendo con una prioridad política de la OIT. El trabajo infantil tiene como efecto la vulneración de los derechos del niño, en su dimensión física, mental, social y moral, e interfiere en su escolarización, privando al niño de la oportunidad de ir a la escuela, llevándolo a abandonar prematuramente las aulas, o exigiéndole a combinar la asistencia a la escuela con largas jornadas de trabajo pesado.

Es en razón de este antecedente que la Alianza PRONIÑO se plantea, finalmente, erradicar las peores formas de trabajo infantil que esclavizan y separan a los niños y adolescentes de sus familias, los exponen a graves riesgos y enfermedades y los obligan a valerse por sí mismos, abandonados en las calles de las grandes ciudades y muchas veces desde muy temprana edad (Sistematización PRONIÑO 2001 – 2011).

Aunque el proceso se inicia desde una óptica de asistencia directa a niñas y niños que trabajan con el propósito de apoyar su escolarización, la sistematización de los avances en el proceso de la implementación de la política, reconoce que la investigación propiciada por la alianza, como una línea permanente de trabajo, fue generando un enfoque de acción social más comprometido con la prevención y erradicación de las peores formas del trabajo infantil, alineándose al marco internacional de la OIT y UNICEF y a los objetivos de la ENPETI y el PNAIA (18).

Tal como lo señala la documentación obtenida, así como el directivo de Telefónica entrevistado, el conocimiento generado sobre la problemática fue una contribución importante de la alianza, que permitió ir afinando la conceptualización del problema y el modelo de intervención.

“El programa Proniño ha contribuido significativamente con los esfuerzos de conceptualización, tanto desde la vertiente de la investigación – en calidad de promotor y auspiciador de una multiplicidad de estudios especializados – así como mediante la confrontación de ideas que surgen en el día a día del trabajo directo con las niñas, niños y adolescentes que trabajan, sus familias y sus comunidades” (Sistematización PRONIÑO 2001 – 2011: 16).

“El aporte de PRONIÑO fue generar nuevos conocimientos, buenas prácticas, investigación e innovación tecnológica, diseñar estrategias comunicacionales para la “causa social” y que tengan un impacto trascendente en la opinión pública y la sociedad en general” (Rafael Varón. Ex Director de la Fundación Telefónica Perú).

Este aporte de PRONIÑO fue posible, gracias a la inclusión de investigadores y ONG especializadas en la problemática del trabajo infantil, a la alianza. Estas investigaciones han sido presentadas en mesas de discusión con los autores y especialistas, y se han distribuido gratuitamente a docentes

18 La información del SIM de Telefónica reportaba que, a diciembre del 2011, se había atendido a 19, 164 niñas y niños trabajadores (47,4% de la cobertura total del programa en ese año), logrando su retención en la escuela y, por ende, la disminución de horas dedicadas al trabajo. Igualmente, las diversas estrategias implementadas colaboraron a una mejora en la calidad educativa de 45,740 escolares al 2015, siendo un aporte a la implementación de la ENPETI y el PNAIA (Sistematización PRONIÑO 2001 – 2011).

universitarios, líderes de opinión, medios de comunicación, funcionarios públicos y agentes del sector civil. El efecto de estos productos fue favorable a la creación e intercambio de conocimientos y experiencias. Estas contribuciones son destacadas también por el funcionario público del MIMP entrevistado:

“El proyecto más interesante con PRONIÑO y que ahora es política pública está con relación al APTI. El MIMP a través de sus operadores lo está replicando en Lima Metropolitana y Callao y 3 provincias más. Nuestra expectativa es que el módulo pueda servir a la reducción del trabajo infantil” (Jhon Gamarra. Director de Sistema Locales y Defensorías del MIMP)

Un rápido recuento de estos productos de conocimiento cuyo aporte fue decisivo a la construcción progresiva del modelo lógico de intervención (además de otros fines) nos da cuenta de al menos seis productos relevantes:

Una primera investigación fue la de “Aprender a pensar sobre el trabajo Infantil”, desarrollada por la psicóloga Giselle Silva, esta investigación se centró en el desarrollo de capacidades de los padres de familia para la toma de decisiones con relación al trabajo infantil. Al entrevistar a la siguiente funcionaria pública se refirió a los aportes de dicha investigación:

“PRONIÑO aportó un modelo y metodologías de intervención, por ejemplo, la APTI (Aprendiendo a pensar sobre el trabajo infantil) como una metodología de aprendizaje reflexivo con los padres de familia sobre las causas del trabajo infantil. Las ONG socias aportaron con sus buenas prácticas” (Maricarmen Santiago Bailete. Directora General de Niñas, Niños y Adolescentes del MIMP)

Igualmente, otras investigaciones de la misma autora “La voz de los niños sobre el trabajo infantil” (2008) y “Voces sobre el trabajo infantil: vivencias y percepciones de padres, madres y docentes sobre esta problemática” (2009), ponen de relieve que, si bien la pobreza es el condicionante principal del trabajo infantil, no es el factor que lo determina. Y, demuestra cómo un factor condicionante importante es la diversidad de modos de ubicarse (posiciones) que asumen los padres de familia respecto al trabajo de sus hijos menores. El estudio demostró que la mayoría de padres de familia no hace uso de modos reflexivos para tomar este tipo de decisiones o posiciones, ya sea porque esta capacidad no ha sido desarrollada en el proceso de socialización de los mismos,

ya sea por falta de oportunidad, espacio y tiempo para hacerlo, o por carencia de un interlocutor disponible para el intercambio de ideas. La propuesta busca inducir el desarrollo de la capacidad reflexiva de los padres de familia de niños trabajadores. Durante el 2015 se transfirió la metodología de trabajo con padres de familia de niños que trabajan a las distintas direcciones y programas del MIMP. Se desarrollaron Módulos sobre Competencias Parentales que también fueron transferidos al MIMP. Para la transferencia de ambas metodologías la Fundación Telefónica brindó capacitación y asesoría a los propios funcionarios del MIMP, que no solo aprendieron a manejar la metodología sino también a capacitar a otros funcionarios con el objetivo de tener un efecto de réplica dentro del propio Ministerio. Esta capacidad de réplica en la metodología APTI es mencionada en la entrevista realizada a la siguiente investigadora sobre trabajo infantil:

“La efectividad de APTI y que fue planteada como herramienta de política pública en el MIMP es que resulta ser una metodología amigable y puede ser replicada por el funcionario público y se ha comprobado que puede incidir sobre un número de poblaciones importantes” (Giselle Silva. Investigadora especializada en trabajo infantil).

En la investigación “Del trabajo infantil a la educación superior. Trayectoria de vida de 41 jóvenes resilientes” (Silva 2014), describe los factores de éxito de un niño trabajador hacia la superación de la pobreza a través de la educación superior. El libro evidencia en el éxito alcanzado factores externos de soporte social y emocional en interacción: el vínculo y el apoyo moral de la familia, la escuela y el papel de los buenos docentes, así como la presencia de un programa social que los apoyó. Estos factores, asociados a las propias fortalezas personales y la presencia de una visión de futuro han permitido que los jóvenes se proyecten a la educación superior.

Otra investigación relevante fue “Entre la escuela y la supervivencia. Trabajo adolescente y dinámicas familiares en Lima” (Robin Cavagnoud 2011) Esta investigación se centró en conocer las causas que llevan a algunos adolescentes a abandonar su escolaridad, contrariamente a la gran mayoría de ellos que culminan la educación secundaria. La investigación aborda las trayectorias escolares de los adolescentes trabajadores, entre aquellos que

concilian la actividad económica y la asistencia escolar, y aquellos que se dedican solamente a su trabajo y han abandonado la escuela. La hipótesis explorada en este libro es que no existe ningún determinismo en el hecho de que un adolescente trabajador abandone la escuela. La pobreza, la precariedad y el trabajo no acarrear necesariamente su deserción escolar, ya que, en un mismo nivel socioeconómico, algunos la abandonan y otros no. La desescolarización de los adolescentes trabajadores sería entonces un fenómeno complejo que no puede explicarse más que por un análisis de su historia personal, valorando la interacción de múltiples factores micro y macro sociológicos que producen esta situación. (Fundación Telefónica 2015: 117 – 129).

Otro aporte importante en el campo de la investigación sobre el trabajo infantil fue el de Walter Alarcón con su libro “Trabajo infantil en los Andes” (2012), este autor se enfoca en el nivel de participación de los niños y adolescentes en la economía familiar en zonas rural andinas. En esta investigación se realiza una distinción, desde el punto de vista de los niños, adolescentes y padres, entre el trabajo y la ayuda al trabajo, realizados por los más jóvenes. Se precisa que son las condiciones de su realización (presencia o no de una remuneración, práctica dentro o fuera del círculo doméstico, entre otros aspectos) que determinan su clasificación como forma de trabajo o de ayuda al trabajo. Si el concepto de «ayuda» remite a las actividades familiares (limpiar el terreno agrícola, preparar la tierra, sembrar y cosechar). Para entender esta distinción entre *trabajo* y *ayuda al trabajo*, hay que ubicar la noción de trabajo en un contexto cultural andino. “Este no encubre un sentido instrumental o negativo de carga, sino que expresa un intercambio recíproco entre el hombre y la naturaleza. Es en esta perspectiva que se ha de interpretar la participación de los niños en los campos andinos. Se trata a la vez de una forma de conocimiento de su medio ambiente, de transmisión de tradiciones, de educación y de aprendizaje de las tareas domésticas y agrícolas, así como de rechazo del ocio” (Cavagnoud 2012: 147 - 149).

La producción de estas investigaciones y generación de nuevos conocimientos acerca de la problemática del trabajo infantil ayudo a explicar elementos de carácter subjetivo y cultural (posiciones) y no sólo factores

económicos que llevan a que los niños trabajen. Como veremos más adelante las investigaciones citadas también generaron mayores capacidades para la intervención

4.2.2. Construcción de consensos a través de la interinstitucionalidad

Una segunda contribución destacada, que realizó esta alianza público privada al proceso de implementación de la política de trabajo infantil, fue que permitió llegar a consensos a través del alineamiento de los diversos actores y su compromiso con las políticas públicas, logrando dotarla de cierta legitimidad. En el capítulo anterior, se identificaron a los diferentes actores que se involucraron en la alianza y los roles claves que cumplieron en el proceso, también se mencionó la importancia que tuvo la red inter-organizacional generada para el logro de resultados. En base a estas características buscamos valorar como una contribución evidente el modelo de participación desplegado. Sobre el modelo de participación, constatamos que la Alianza PRONIÑO promovió una “movilización de actores diversos por una causa social”.

El modelo de participación promovido tuvo dos características: la búsqueda de apoyo de diversos sectores del estado, empresariado y sociedad civil, y el fortalecimiento de diversos mecanismos de participación, que han aportado a la construcción de un capital social (19) en favor de la política pública. Tal como lo señala la funcionaria del MIMP entrevistada:

“Yo creo que el mérito de PRONIÑO es que convocó a diversos sectores desde el privado, el propio Estado y las ONG para una mejor intervención en la problemática

19 Es un constructo multidimensional, que no puede ser entendido de forma individual, sino que constituye un recurso de grupos o comunidades, está formado por variables ubicadas en el plano cognitivo (estados mentales y psicológicos), refiriéndose a las normas sociales, confianza, reciprocidad, cooperación, entre otros, que predisponen a la gente a colaborar. Y, una variable estructural (estructura de organización y redes formales o informales), entre las cuáles se producen relaciones dinámicas. La medición del capital social requiere entenderlo como un concepto multidimensional, estas dimensiones son las de bridging social (relaciones entre conocidos, amigos distantes, asociaciones, otras comunidades o colectivos), bonding social capital (son relaciones entre miembros homogéneos, es decir, familiares, amigos muy cercanos y pertenecientes a una misma comunidad) y linking social capital (es la capacidad para apalancar recursos, ideas e informaciones desde las instituciones formales, principalmente del Estado). Los factores culturales, locales e institucionales son reconocidos por su impacto sobre el incremento cualitativo en las comunicaciones, en las relaciones y en los intercambios entre individuos y actores sociales, en la producción de mejores formas de interacción social y en la reducción de dilemas de acción colectiva (Figuerola 2010).

del trabajo infantil” (Maricarmen Santiago Bailete. Directora General de Niñas, Niños y Adolescentes del MIMP).

En cuanto a búsqueda e integración de sectores diversos, se observó un importante esfuerzo de la Alianza PRONIÑO para convocar al sector privado, el sector público y el Tercer Sector, para construir maneras comunes de actuación y formas más eficaces para implementar la ENPETI y el PNAIA en un ámbito nacional: el sector privado y las organizaciones internacionales con sus capacidades de gestión en programas de carácter internacional, el Estado con sus experticias en la implementación de políticas públicas y capacidad de convocatoria a sus órganos descentralizados a nivel país, las ONG en su capacidad articuladora e implantación territorial, y los actores finales en su capacidad de implementación y expansión de la política pública.

Estas dinámicas de interrelación y apoyo mutuo entre los diversos actores posibilitaron una diversificación de estrategias de afronte con relación a la problemática del trabajo infantil que van desde el abordaje de la familia para el apoyo en la retención del niño trabajador en la escuela y el apoyo en casa de la labor educativa, la propia mejora de la educación del niño trabajador y la extensión de su ocio creativo en actividades que lo alejarán de situaciones de riesgo social. La participación activa de docentes y directores de las escuelas en estrategias educativas en aula y movilización de la comunidad a favor de la disminución del trabajo infantil y, la implicación de los órganos descentralizados del Estado en cada territorio intervenido fortaleciendo la implementación de la política pública.

En cuanto a espacios de participación y representación de los diversos sectores, se ha identificado al CPETI, los Encuentros Regionales, los Foros Nacionales e Internacionales, las campañas comunicacionales, entre otros. Desde estos espacios, principalmente locales y regionales la Alianza PRONIÑO contribuyó a restituir el tejido social fragmentado a través de una estrategia de actuación en redes locales que vinculó de manera más activa las necesidades y demandas de los grupos sociales de interés. Las redes locales pudieron colaborar bajo la forma de la Alianza PRONIÑO al ciclo de la política pública desde los procesos iniciales de agenda del problema social sentido, hasta la

implementación de programas y proyectos específicos de trabajo infantil en diversos territorios.

A través de estos espacios y mecanismos se movilizó un capital humano y social importante constituido por ONG, niños, directores de escuela, docentes, etc. y se construyó y comunicó un discurso sólido que caló en la opinión pública y en medios incidiendo en decisiones de la política pública, con cierta efectividad, tal como señala el siguiente entrevistado:

“Cuando ya los ministros se dieron cuenta que ir al Día Internacional del Trabajo Infantil a mostrarse en cámaras, a discutir el tema les era positivo, comenzaron a pasar por estos espacios, vieron que esto funcionaba, que la entrevista era positiva. Recién allí comenzaron a ver el tema con mejores ojos. El componente comunicacional encajo, alineo y genero un discurso que calo” (Mario Coronado. Ex Director de Fundación Telefónica Perú 2010/2014).

Un aporte clave de la Alianza PRONIÑO al proceso de legitimidad de la política, fue la inclusión activa de las ONG con alto posicionamiento y reconocimiento social en los territorios locales donde operaban. Ello fortaleció un capital social y político local muy importante a favor de la propia alianza y colaboró para la efectividad en la implementación de la política pública de prevención y erradicación del trabajo infantil en sus zonas de intervención. Estas 11 ONGs socias trabajaban directamente con los niños, niñas y adolescentes, con los directores y profesores de las escuelas, con los padres y madres de familia, así como con las autoridades educativas y locales (UGELs, Municipalidades, entre otros). Con ello se asumía la involucración de este amplio sector.

De otro lado, la estrategia de participación alcanzo a diversos gremios que fueron convocados. La SIN, la CONFIEP, entre otros, hicieron un acto sin precedentes, donde todas estas empresas se comprometían a no incluir mano de obra infantil en su cadena productiva y hacer donaciones a la “causa social”.

Estos mecanismos sin duda constituyeron aportes significativos a la mayor involucración de los actores y en el respaldo explícito que dieron a la implementación de una política sobre el trabajo infantil.

4.2.3. Disponibilidad de recursos

Para la implementación de la política sobre el trabajo infantil se han movilizado poderes, recursos y capacidades. La recuperación de la información indica que la alianza pública privada generada, fue esencial en la implementación, y que los recursos aportados por los diversos actores, en especial los recursos de la empresa Telefónica fueron los que dieron impulso a la política para trascender de la normativa a la acción. Sin embargo, como veremos más adelante la gestión de los recursos, fue a su vez una de las debilidades más importantes

A nivel general, el Estado peruano destinó durante el año 2013 (20) un aproximado del 20.3% de sus recursos a la atención de los niños, niñas y adolescentes, lo que a nivel de devengado equivale a S/. 23,584 millones de nuevos soles. Esto representa una inversión del 4.2% del producto bruto interno (PBI) del país y el 40.9% del gasto social. El 76.7% del Gasto Público en las Niñas, Niños y Adolescentes (GPNNA), estuvo destinado a la implementación del Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia (PNAIA). El PNAIA no cuenta con un financiamiento especial dado su carácter multisectorial. Al término del año 2013, el presupuesto dirigido a la implementación del PNAIA 2012-2021 representó el 77% (S/. 18,091 millones de NS) del GPNNA, representando el 3.2% del producto bruto interno del país, el 15.6% del presupuesto público y el 31.4% del gasto social. El presupuesto en las niñas, niños y adolescentes se gastó, principalmente, en las siguientes funciones: educación (53%), salud (17%), protección (10%) y saneamiento (7%) (MEF, MIMP, MIDIS, MCLCP y UNICEF 2014). El gasto público dirigido a trabajo infantil no tenía una partida propia. Las actividades propias de la política se cargaban a otras actividades que sí tenían financiamiento, tal como lo manifiesta la siguiente entrevistada:

“Los sectores... ¿Cuánto de presupuesto teníamos para las actividades sobre trabajo infantil y cuánto para la alianza PRONIÑO?, generalmente lo incorporábamos a algunas actividades que ya tenían financiamiento” (Maricarmen Santiago Bailete. Directora General de Niñas, Niños y Adolescentes del MIMP).

20 Se toma como referencia el año 2013 porque fue uno de los años de mayor presencia de la Alianza PRONIÑO en la política pública sobre trabajo infantil en el país.

Por ello resulta difícil cuantificar la cifra de aporte del MTPE, MIMP y el MINEDU en la implementación de la política sobre trabajo infantil, ya que no existió un presupuesto específico para la implementación de la misma. Es por esta situación que se hace más visible la contribución de los aliados, ya que se sabe que el Programa PRONONÍÑO aportó un aproximado de 20 millones de soles anuales durante aproximadamente 10 años de actuación. Si bien fue una colaboración en la que se sumó al gasto público existente y el aporte de la empresa privada, lo que destaca es que la Alianza PRONONÍÑO fue la instancia que permitió apalancar recursos y lograr este desembolso, tal como lo detalla el siguiente directivo de la ONG Cesip:

“El Estado peruano estaba deslumbrado con el apoyo del proyecto “Semilla” al trabajo infantil, que invirtió aprox. 13 millones de dólares en 4 años, era un poco más de 3 millones de dólares por año. Sin embargo, el Programa PRONONÍÑO cada año invirtió 10 veces más (13 millones de dólares). Eran más de 20 millones de soles por año. Hay que poner en valor este aporte frente al Estado” (Isaac Ruiz Sánchez, Trabajador Social. Responsable de Planificación, Monitoreo y Evaluación – Cesip).

Este aporte presupuestal de la Alianza PRONONÍÑO estaba destinado, prioritariamente, a la mejora de la calidad educativa y a la protección integral de niñas, niños y adolescentes, actividades que estaban articuladas a los objetivos y ejes estratégicos de la ENPETI 2012 – 2021(21) y el PNAIA 2012 - 2021 (22).

21 Eje 2: Educación y Uso del tiempo libre: Objetivo específico 2: Incrementar la conclusión oportuna de la educación básica y el uso creativo del tiempo libre de los niños, niñas y adolescentes.

Eje 3: Tolerancia Social: Objetivo específico 3: Reducir la tolerancia social al trabajo infantil

Eje 5: Protección: Objetivo específico 5: Incrementar y fortalecer servicios de detección, protección y sanción frente al trabajo infantil peligroso y la explotación infantil y adolescente.

Eje 6: Información y Conocimiento (Eje Transversal): Objetivo específico 6: Identificar el trabajo infantil y generar información y conocimiento.

22 Objetivo Estratégico N.º 2 Garantizar la continuación del crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 6 a 11 años de edad.

Objetivo Estratégico N.º 3 Consolidar el crecimiento y desarrollo integral de las y los adolescentes de 12 a 17 años de edad

Objetivo Estratégico N.º 4 Garantizar la protección de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad

4.2.5. Mayor sinergia entre autoridades y ejecutores

La implementación requiere canales de comunicación, relación y articulación entre los diferentes niveles de actuación, desde el nivel más alto de autoridad hasta el último operador. Cuando esa articulación no se produce por razones de distancia social, espacial o jerárquica, las probabilidades de distorsiones en la implementación son elevadas. En la implementación de la política de trabajo infantil, la alianza pública privada produjo articulaciones a través de relaciones formales, desde la propia estructura gubernamental y privada, pero principalmente a través de redes intergubernamentales e interinstitucionales siendo estas últimas las contribuciones más importantes al modelo de intervención.

La Alianza PRONIÑO combinó estilos de comunicación, relación y articulación en dos niveles: en el nivel decisorio de la autoridad y en el nivel de la ejecución operativa. Uno de los mecanismos de comunicación más importantes entre los mandos altos de la cadena y los actores finales opero desde el espacio de coordinación y articulación denominado CPETI, que servía como “correa de transmisión” de las directivas y mensajes dados por los altos directivos hacia los actores finales de la cadena: familias, colegios y niños trabajadores. Este fortalecimiento del CPETI es señalado por el siguiente entrevistado:

“PRONIÑO le dio vida al CPETI que estaba aletargado, lo ayudo a reactivarse”
(Rafael Varón: Ex Director Fundación Telefónica Perú)

Entre los mandos altos de la cadena (Telefónica, Fundación Telefónica, OIT y MTPE) se compartía el marco de actuación general de la política pública, entre pares institucionales: Telefónica con su Fundación y el Programa PRONIÑO, y la OIT se comunicaba más cercanamente con el MTPE.

A nivel operativo las ONG jugaban un rol de “transmisores” de los grandes acuerdos y ampliaciones o modificaciones que se daban al programa de actuación hacia los actores finales y, entre estos últimos su nivel de articulación y comunicación cotidiana eran las escuelas y sus espacios comunales.

En el nivel de la actuación local se incorporó a colectivos específicos y acotados de niños y niñas, ubicados en localizaciones concretas y atendidas por una red social (ONG, instituciones, escuelas, educadores, profesionales sociales, voluntarios, etc.) localizada en el entorno del niño y su familia.

Un mecanismo importante que favoreció la articulación informal de los actores, fue también la estrategia comunicacional impulsada desde el aliado privado (Telefónica). Se ha podido identificar diversas campañas comunicacionales, que dieron lugar a acciones compartidas y establecimiento de vínculos en pro de resultados específicos, tales como : “Niños con sueño” (2014 – 2015); intervenciones urbanas por ocasión de la Marcha Global contra el Trabajo Infantil que abrieron espacios de diálogo de carácter mediático con relación a una problemática social, y en donde asistieron ministros, especialistas, empresarios involucrados en el tema del trabajo infantil en el país; el impulso a la “Red de Empresarios por un Futuro sin Trabajo Infantil” que en un momento lo lideró Telefónica (Telefónica 2013).

En el nivel local las ONG asociadas se dedicaban exclusivamente al desarrollo del programa PRONIÑO y al asesoramiento, acompañamiento y monitoreo con énfasis en que los procesos involucren a los niños, niñas y adolescentes beneficiarios (23). Así como, a los diversos actores en el territorio involucrados en la problemática del trabajo infantil.

Entre estos actores se desarrollaron vínculos de colaboración para maximizar los beneficios del programa PRONIÑO y aportar metodologías en el campo de la educación que ayudaran a la implementación de la política pública en sus territorios de intervención, estos niveles de coordinación y colaboración entre los diversos actores territoriales es señalada por el siguiente entrevistado:

“Las escuelas por iniciativa propia incorporaron todas las actividades de PRONIÑO. Los profesores estaban sensibilizados sobre las consecuencias del trabajo infantil. Los gobiernos regionales y locales contribuyeron en los diagnósticos sobre TI,

23 En el MOF de PRONIÑO se describen las modalidades de contratación y los aspectos laborales relativos al manejo de recursos humanos de los equipos contratados por las ONGs socias.

nosotros como ONG los capacitamos en los instrumentos de recojo de la información” ”
(Milagros Ríos, Psicóloga Clínica, Programa PRONIÑO - CESIP).

En síntesis, la Alianza PRONIÑO fortaleció la acción conjunta de actores públicos y privados, más allá de las estructuras formales establecidas, guiados por objetivos comunes expresados en el marco de la Convención por los Derechos del Niño, la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y el PNAIA.

4.2.6. Capacidades institucionales estratégicas

La implementación de la política de trabajo infantil ha supuesto un proceso técnico y también político, para cada uno de los actores involucrados. En estos procesos los actores institucionales responsables de la conducción han puesto en juego capacidades estratégicas de cada organización para anticiparse ante los nuevos cursos de acción, y capacidades personales de sus técnicos y gestores de turno para realizar la gestión de la política.

La Alianza PRONIÑO tuvo la voluntad política de fortalecer las capacidades de gestión en sus diversos aliados estatales y privados (Ministerios, ONG) y colaboró al establecimiento y seguimiento de objetivos sociales, y al diseño de estrategias de actuación eficaces. El siguiente funcionario público entrevistado considera al sector privado como un soporte importante para lo que fue su gestión:

“Telefónica tenía una manera de gestionar muy interesante guiada por los resultados que obtenía y, nosotros como operadores públicos aprendimos mucho de estos instrumentos de gestión e intentábamos replicarlo en la administración pública”
(Maricarmen Santiago Bailete. Directora General de Niñas, Niños y Adolescentes del MIMP).

Fue también una contribución relevante, las capacidades técnicas desplegadas por los actores empresariales desde su rol de responsabilidad social.

Hoy en día las empresas se involucran cada vez más en iniciativas sociales a través de fundaciones, de sus áreas de RSC o de RSE. El caso de la

Alianza PRONIÑO logró posicionarse como APPD canalizando una implicación activa y un despliegue de capacidades provenientes del sector privado en la lucha contra el trabajo infantil. La Alianza PRONIÑO incorporó a un sector privado con capacidad para la toma de decisiones respecto a la gestión de un proyecto social e incremento las capacidades económicas y de sostenibilidad de un Tercer Sector para sus intervenciones sociales. Y, por último, colaboró con el Estado en el incremento de sus capacidades de gestión en modelos colaborativos que involucraban al sector privado y entidades no lucrativas en la implementación de políticas públicas. Esta nueva configuración trascendió las características tradicionales de cada uno de estos tres sectores, y generó una nueva forma de referirnos a las APPs (Fundación CODESPA 2013: 8). Esta mayor implicancia de intervenciones público privadas en iniciativas sociales es explicada por el siguiente experto en APPs:

“Hay cada vez más empresas que van entendiendo que invertir en rentabilidad social es invertir en rentabilidad económica al futuro. Hay que invertir en el bienestar y capacidades de las personas, las grandes empresas cuando van a invertir en un país van a generar un valor social y público” (Jaime Betalleluz. Administrador de Empresas. Director Gerente de ASCENDANT).

4.3. Limitaciones de la Alianza PRONIÑO en la implementación de la política

En la implementación de la política se evidenciaron contribuciones, pero también limitaciones en la Alianza PRONIÑO, y en los aliados que la conformaron, que influyeron en el proceso de implementación de la política. Siguiendo la estructura de condiciones propuesta por Dufourt (2013), analizamos las principales limitaciones observadas:

4.2.1. Para el establecimiento de consensos

Si bien la alianza hizo esfuerzos importantes por involucrar actores diversos, el proceso no estuvo exento de ciertas fragilidades, derivadas de las propias características, intereses y formas de actuar de cada actor implicado. Si bien se tenía el marco referencial de la ENPETI y el PNAIA que les daba cierto nivel de actuación consensuada no existía un acuerdo formal o plan conjunto

específico que orientara a la propia Alianza PRONIÑO de manera sostenida. Cada actor, particularmente en la parte alta y media de la cadena, se manejaba con su propia agenda y sus actuaciones en ocasiones se daban de manera paralela en actividades específicas, tal como lo manifiesta el funcionario público entrevistado:

“No había un mayor consenso sobre la planificación, no estábamos midiendo resultados y objetivos de manera conjunta. Ir más allá era difícil porque Telefónica ya tenía definida su agenda. Finalmente, corríamos en paralelo y en lo que podíamos nos juntábamos” (Juan Navarro. Ex Director del Ministerio de Trabajo).

En medio de estas actuaciones en paralelo entre el sector privado y el público, las ONG jugaban un rol más convocante y articulador. Por ello el actor privado se valía de las intervenciones de estas ONGs para lograr un mayor impacto estatal, como señalan dos directivos de Telefónica:

“Era mucho más difícil para el Estado aceptar una propuesta venida de la Fundación Telefónica, que una proveniente de una ONG” (Mario Coronado. Director de Regulación Corporativa de Telefónica Perú).

“Entre Telefónica y el Estado había cooperaciones muy puntuales con diversos ministerios, pero no había mayor proactividad. En las zonas de intervención donde las ONG operaban se trataba de buscar actividades comunes entre los diversos actores territoriales y las instancias descentralizadas del Estado” (Carmen Vasquez de Velasco. Ex Gerente PRONIÑO).

La legitimidad que de alguna manera ganó la política, a partir de una estrategia de involucración de actores y de acción en red, ya descrita, también tuvo algunos límites importantes a recuperar con fines de aprendizaje. La convocatoria a los actores finales de la política pública - los niños trabajadores, sus familias y maestros – fue muy limitada, ya que se dio básicamente a través de la escuela, y también en los espacios de taller propiciados por las ONG locales, tal como lo señala un niño entrevistado:

“Los que vienen a hacer los talleres al colegio, son los de Cesip PRONIÑO con nuestros profesores” (Estudiante - 6to grado -11 años).

En la cita anterior un niño beneficiario del Programa PRONINÑO, explica que eran los operadores de la política los que “venían” a ellos. No se han registrado mayores actividades fuera del entorno escolar donde los actores finales llegaron a interactuar e influir en los formuladores y decisores de la política pública: OIT, CPETI, Telefónica Perú. La convocatoria a la participación de los niños, niñas y adolescentes fue muy activa en los talleres, pero se limitó al entorno de sus propias escuelas, sin mayor protagonismo en espacios públicos locales y nacionales mayores, ni en la propia cadena de la Alianza PRONINÑO “hacia arriba”.

Esta débil participación de los niños trabajadores en espacios públicos mayores es observada por los especialistas en trabajo infantil, planteando algunas sugerencias al respecto:

“... se debe abrir puertas a la participación autónoma y regular de los niños, niñas y adolescentes que trabajan en todas las organizaciones no gubernamentales con programas en trabajo infantil, en las instituciones competentes del Estado (al menos el CPETI) ...” (Alarcón, Ghersi, Rodríguez, Ruiz, Sigvas, Tristán, Valero y Vega 2014).

Igualmente, sucedió con los padres de familia cuya participación e influencia “hacia arriba” de la cadena fue nula al interior de la Alianza PRONINÑO, existiendo un número reducido de padres de familia que participaron de las réplicas de la metodología APTI, como beneficiarios.

En el caso de los docentes hubo grupos que participaban proactivamente y hubo aquellos otros que mostraban resistencias a la búsqueda de consensos para la implementación de la política pública “desde abajo” (Portocarrero y Romero 2000: 161).

4.2.2. Gestión de recursos económicos y técnicos

Si bien la alianza público privada permitió sumar aportaciones económicas fundamentales para la implementación de la política sobre trabajo infantil, se evidenciaron diversos momentos del proceso, en que la no disponibilidad de fondos, tuvo efectos en la organización y las condiciones necesarias para operar la política. Por ello, desde el análisis de las limitaciones, se ha observado que esta alianza pública privada, tuvo dos influencias que afectaron negativamente

en la gestión de los recursos para la política: una primera derivada del diferente poder económico de los socios aliados, y la segunda referida a los recursos técnicos para operar la política.

Durante el proceso de implementación se pusieron en evidencia las grandes diferencias en el poder económico del aliado privado sobre los actores públicos y las diferentes culturas organizacionales en juego. Telefónica contaba con recursos económicos que no disponían los otros actores, lo cual le otorgaba una posición privilegiada en la alianza. De otro lado, su condición de privado le otorgaba mayor capacidad y flexibilidad que el sector público para contratar personal (ONG y especialistas) para la prevención y erradicación del trabajo infantil, para transferir recursos para proyectos ejecutados por terceros, y para inducir la mejora de acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil. Al contar el actor privado con mayores recursos, y con mejores prácticas de gestión colocaba al Estado en una situación de menor poder y de menor capacidad de gestión frente a la implementación de la política pública.

Por otro lado, los presupuestos destinados a la implementación de la política pública nunca fueron compartidos por los aliados, bajo un programa común: la alianza no se evidenciaba en el manejo económico, más bien cada actor controlaba su propio presupuesto, sin mayor compromiso o injerencia de los aliados. La Fundación Telefónica Perú manejó aproximadamente 20 millones de soles anuales distribuidos entre las propias ONGs asociadas (gastos de personal y actividades) y apoyos puntuales a los propios ministerios implicados en el tema del trabajo infantil, así lo señala el siguiente entrevistado:

“PRONIÑO fue muy importante por su presencia e influencia en la política pública y en la visibilidad de la problemática del trabajo infantil en el país, pero no se llegó a compartir con el Estado ni presupuestos, ni niveles de gestión, cada uno manejaba su proyecto” (Rafael Varón. Ex Director Fundación Telefónica Perú).

En relación al Estado cada entidad ministerial contaba con su propio presupuesto para actividades con relación al trabajo infantil, casi siempre insuficientes, tal como lo manifiesta la siguiente entrevistada:

“Al no actuar esta alianza bajo un ente rector legitimado, no se contaba con un presupuesto asignado. Lo que tenía que hacer cada ministerio era incluir las actividades asociadas en sus presupuestos regulares. Cuando pedíamos ampliación de presupuesto para estas actividades, nos lo negaban” (Maricarmen Santiago Bailete. Directora General de Niñas, Niños y Adolescentes del MIMP)

Este manejo por separado de los presupuestos hizo muy difícil medir el costo/beneficio de los resultados que sí se compartían, ya que no hubo las herramientas compartidas para su medición, ni hubo la intencionalidad política de hacerlo. Si la Empresa Telefónica/Fundación Telefónica realizó alguna medición (24), de manera particular, esta data no fue conocida ni compartida con sus aliados.

Asimismo, la carencia de una partida presupuestal de parte del Estado y en especial del MTPE, para contratar cuadros técnicos especializados en política pública con relación al trabajo infantil, creó una relación desigual con la Fundación Telefónica y las ONG asociadas, esta asimetría es señalada en la siguiente entrevista a un funcionario público:

“Ahora, ¿por qué el trabajo infantil siendo un tema tan sensible no cuenta con presupuestos específicos ni proyectos de inversión pública?, porque ningún operador del Estado está capacitado para elaborar un proyecto de inversión de esta naturaleza, esa es una debilidad” (Juan Navarro. Ex Director del Ministerio de Trabajo).

Esta situación colocaba a los actores estatales en una situación de fragilidad y dependencia para la implementación de acciones frente al sector privado. Es por ello que los especialistas en trabajo infantil en el país que se encuentran en el sector privado, plantean un mayor fortalecimiento y autonomía de los operadores estatales encargados de la implementación de la política pública sobre trabajo infantil:

“El CPETI reestructurado deberá ser independiente; ... tener una partida presupuestal suficiente para planificar y ejecutar sus actividades sin depender de

24 “Se implementó un sistema de gestión y seguimiento regional del rendimiento escolar y estado de salud de los niños que permite generar reportes y cruzar información estadística de los 489 113 niños atendidos en Latinoamérica en más de diez años, de los cuales 85 063 son peruanos; al mismo tiempo que se garantizó la confidencialidad de los datos” (20 años Fundación Telefónica del Perú 2015: 110).

colaboraciones de terceros...” (Alarcón, Ghersi, Rodríguez, Ruiz, Siguar, Tristán, Valero y Vega 2014: 53).

4.2.3. Liderazgo del proceso

Otra condición para un desempeño adecuado del proceso de implementación exige de un liderazgo adecuado, que coordine y articule el comportamiento de los múltiples actores y organizaciones intervinientes, en medio de una dinámica compleja y multidimensional. Esto a su vez exige conocimientos y capacidades específicas, que en este caso debían proceder del Estado en primer lugar, y también de un número muy amplio y diverso de actores, ya que la política aparecía sostenida desde la alianza público privada.

Esta condición no fue lograda satisfactoriamente, en parte por las débiles capacidades estatales, pero también por las características de la propia alianza construida. Como ya hemos descrito antes, el modelo APPD involucra a diversos actores sociales, públicos y privados, complejizando de alguna manera la conducción y liderazgo del proceso, que a decir del siguiente especialista entrevistado pudiera “hacer peligrar un proyecto”:

“Las APPs en el Perú involucran a la menor cantidad de actores ya que aún los procedimientos normativos para su participación no son claros, complejizando y creando mayores conflictos entre los actores y haciendo peligrar los proyectos”. (Jaime Betalleluz. Administrador de Empresas. Director Gerente de Ascendant Group SAC).

Contrariamente a este argumento, Baltazar Caravedo – otro entrevistado para el presente estudio-, afirmo que restar participación a los actores en las APPs por posibles riesgos en la implementación de la política pública, ponen en tela de juicio, la capacidad de conducción y gestión de los decisores de la política pública, sean estos privados o estatales, ya que no se trata solo de procedimientos de participación, sino de la capacidad de liderazgo de quienes gerencian el modelo de gestión. Por otro lado, sin embargo, cabe señalar que en la política de trabajo infantil sostenida por la Alianza PRONIÑO no se logró un consenso sobre quien debería liderar la política sobre de trabajo infantil en el país, debilitando la conducción de la política y abriéndose a conflictos entre los propios actores.

No existió un ente rector de la política legitimado desde el propio Estado: el papel del MTPE con relación a la política de trabajo infantil estaba cuestionado, al percibirse como un ente normativo y promotor del mundo laboral adulto y juvenil, resultando ajeno a todo intento de erradicación del trabajo infantil desde la perspectiva de los derechos de la infancia. Por su parte los diversos funcionarios de Telefónica y de las ONG locales reconocían al MIMP como el ente estatal más pertinente para liderar la política con relación al trabajo infantil, por su rol de protección frente a los derechos de los niños y los adolescentes, tal como lo señala la siguiente entrevistada:

“Actualmente, el tema del trabajo infantil está dividido entre el MIMP, el MINEDU y el MTPE, pero el tema del trabajo infantil es para el MIMP. El MTPE es un ente normativo, el tema de protección de los derechos del niño es del MIMP” (Elena Pila. Ex Gerente PRONIÑO).

También, se puede afirmar que hubo un encubierto cuestionamiento desde el MTPE al liderazgo que iba asumiendo Telefónica a través del Programa PRONIÑO, esto se expresaba por ejemplo en la resistencia para replicar los productos y logros alcanzados por el programa, tales como: un sistema de monitoreo para medir resultados con relación a la prevención y erradicación del trabajo infantil, una metodología de reforzamiento escolar, la atención psicopedagógica, el APTI, la mejora de la economía familiar. Según la ONG Cesip estos productos ya se podían replicar a nivel de las localidades donde estaban las ONG socias.

Un factor de contexto que influyó en esta crisis de relación entre aliados que afectó el liderazgo, fue el litigio Telefónica – Estado durante el Gobierno de Humala. El Gobierno no quería aparecer frente a la sociedad civil dándole el visto bueno al cuestionado líder del mercado de las telecomunicaciones y a su acción social, mientras éste no resolviera temas pendientes con el Estado. Así fue que “los sectores estatales trataron de enfriar un tanto su relación con la Fundación Telefónica” (Isaac Ruiz Sánchez, Trabajador Social. Responsable de Planificación, Monitoreo y Evaluación – Cesip), esta situación también es señalada por la siguiente entrevistada:

“Telefónica tenía varios litigios con el Estado. El Estado no se comprometía del todo con PRONIÑO por los temas pendientes entre éste y Telefónica y, la población, también, tenía sus resquemores” (Elena Pila. Ex Gerente PRONIÑO).

Este elemento fue una de las razones por las cuales los actores sectoriales de la Alianza PRONIÑO actuaban con cierta reserva con relación a la Fundación Telefónica, mientras que, por otro lado, mostraban una mayor apertura a las ONGs operadoras.

Todo parece indicar que, en esta coyuntura de negociación con el Estado, para renovar su contrato, a la empresa Telefónica le interesaba relevar sus logros cuantitativos y mostrar cierto nivel de liderazgo en la conducción de la Alianza PRONIÑO, a fin de obtener un mejor posicionamiento en la negociación. Tal como lo señala la siguiente entrevistada:

“Los intereses de Telefónica estaban centrados en el uso eficiente de los recursos destinados. Le preocupaba lo cuantitativo, el tema de la marca. No tanto en la reflexión sistemática de los procesos sociales implicados” (Carmen Vásquez de Velasco. Ex Gerente PRONIÑO).

Sin embargo, esta coyuntura debilitó la actuación de la alianza y de su actor principal (la Fundación Telefónica). Si bien en un inicio la Alianza PRONIÑO apostó por un liderazgo compartido vía la asociación público privada; el peso institucional y los recursos de la Empresa Telefónica hicieron que jugara un rol de liderazgo al interior de la propia Alianza PRONIÑO, desdibujando la conducción de la política pública desde el sector estatal.

4.2.4. Debilidades de articulación entre autoridades y ejecutores.

La Alianza PRONIÑO alcanzó un nivel importante de sinergias entre sus actores, sin embargo, también mostro ciertas limitaciones en su actuación colectiva. Una dificultad expresada por los propios actores estatales y privados es que las coordinaciones entre los diversos sectores estatales, empresa privada y ONG que se dieron en el marco de la ENPETI y el PNAIA, no llegaron alcanzar un nivel de direccionamiento que retroalimentará sistemáticamente las estrategias y planes nacionales, quedándose en coordinaciones puntuales, dándose una participación fragmentada y una coordinación débilmente orgánica

entre los propios sectores estatales y, entre estos y la Empresa Telefónica y las ONG involucradas. Esta situación de debilidad en la coordinación entre los sectores públicos y privados es señalada por los siguientes entrevistados:

“La mirada de la empresa es “yo como empresa hago lo mío y tú como Estado haces lo tuyo”. Cada uno sabe lo que hace el otro, pero no hay ese grado de coordinación que en verdad debería haber” (Elena Pila. Ex Gerente PRONIÑO).

“Entre PRONIÑO y el Estado no había un objetivo común claramente definido. El Estado no participaba ni coordinaba con Telefónica de manera orgánica, solo se coordinaba actividades puntuales” (Juan Navarro. Ex Director del Ministerio de Trabajo).

Asimismo, al interior de la Alianza PRONIÑO, si bien se compartieron objetivos comunes propios de la política nacional estatal entre los diversos actores en la ENPETI y el PNAIA, no hubo una definición de objetivos estratégicos propios de la Alianza PRONIÑO Perú como proyecto común, expresado en resultados, metas e indicadores compartidos (25). Ello llevó a que cada actor se manejara con agenda separada. Siguiendo a Rovere (1998), podríamos afirmar que el nivel de coordinación entre los diversos actores al interior de la Alianza PRONIÑO con el fin de concretar un proyecto común, se encontraba a nivel de una accidentada colaboración (26). Esta accidentada colaboración es detallada en la siguiente entrevista:

“Las intervenciones directas de PRONIÑO han sido muy limitadas y no han podido generalizarse y llegar a mayor escala por la falta de un convenio marco entre los diversos actores y el Estado donde se fijarán objetivos y resultados comunes” (Isaac Ruiz

25 Aunque desde el modelo de actuación PRONIÑO Perú se diseñó un Marco Lógico de actuación con objetivos, resultados e indicadores “En el ámbito de PRONIÑO (Región), para el 2011 hemos optado claramente por un modelo de formulación y gestión por proyectos basado en la metodología que aplican los organismos internacionales de cooperación y ayuda al desarrollo, denominada “Metodología Marco Lógico” (Reunión de Directores de Fundación Telefónica en América Latina – Bogotá 2010).

26 Hay un esquema ascendente de clasificación de los vínculos en relación con el nivel, las acciones y los valores que intervienen, que permite observar el grado de profundidad de una red. Los niveles comienzan con a) el reconocimiento, que expresaría la aceptación del otro, seguido del b) conocimiento, donde quiero saber quién es el otro y entender cómo se ve el mundo desde ahí, c) la colaboración y la cooperación (colaborar en el sentido de trabajar con [alguien]), no es una ayuda sistemática, no es una ayuda organizada sino espontánea, empiezo a colaborar pero espero también que colaboren conmigo y, por último, d) la asociación, donde hay una problematización conjunta (problema común) y una forma más sistemática y estable de operación conjunta. Existe un quinto nivel donde hay asociación, donde esta actividad profundiza alguna forma de contrato o acuerdo que significa compartir recursos (Rovere 1999:24 - 25)

Sánchez. Trabajador Social. Responsable de Planificación, Monitoreo y Evaluación – Cesip).

Esta débil construcción de un proyecto en común entre los diversos actores de la Alianza PRONIÑO fue la causa principal de que no se concretara una real articulación en el nivel decisorio de la política pública sobre el trabajo infantil y que esta desarticulación al desaparecer la Alianza PRONIÑO se hace aún más evidente en nuestros días.

4.2.5. Capacidades institucionales estratégicas

En relación a las capacidades institucionales estratégicas, si bien se han identificado ciertas capacidades institucionales en la Alianza PRONIÑO que contribuyeron a la implementación de la política. Por otro lado, también, se han identificado algunas limitaciones en las mismas. Una capacidad clave débil en la implementación de la política, fue justamente la capacidad normativa y de regulación, competencia de los aliados gubernamentales. En relación a ello nada pudo hacer la Alianza PRONIÑO, ya que se trata de una competencia política de gobierno.

El marco normativo de la inversión privada en el Perú muestra cierta rigidez y limitaciones para incorporar proyectos público-privados que no sean de infraestructura, como lo señala el siguiente especialista:

“Es importante que se extiendan los proyectos de Iniciativas Privadas para infraestructura a la explotación de servicios públicos, pues en la actualidad no se aprecia una activa participación del sector privado en estos rubros, pese a que la normativa existente facilita este tipo de Iniciativas Privadas” (Tirado 2009: 352).

Por ello, es reducido el número de APPs en servicios públicos como educación y otros de carácter social. Los vacíos normativos y reglamentarios para las APPs dedicadas a “causas sociales”, son generalmente iniciativas de carácter informal. Tampoco es posible identificar algún órgano público con capacidad reguladora que informe acerca de la satisfacción de proyectos y programas de carácter social.

A esta carencia normativa y reguladora con relación a las APPD, se sumó como debilidad, la propia ausencia de un ente rector sobre las políticas referidas al trabajo infantil, que hubiera podido liderar el proceso, hacer seguimiento y monitoreo a las diversas actuaciones de los actores implicados en este tipo de APPs. Como lo manifiesta la funcionaria pública entrevistada:

“Una dificultad en esta alianza es que no estaba regulada desde un ente rector. Este tipo de APP dirigida a la infancia debería ser regulada. En este país lo que no está regulado no está validado” (Maricarmen Santiago Bailete. Directora General de Niñas, Niños y Adolescentes del MIMP).

Más allá de que la empresa Telefónica, como aliado privado, colaborará al fortalecimiento de capacidades y a un mayor manejo temático sobre la problemática del trabajo infantil, también fue evidente su mejor posicionamiento como actor al interior de la Alianza PRONIÑO, lo que reforzó la asimetría en el despliegue de capacidades y recursos para la implementación de la política pública. Pues, era notorio que los actores estatales no observaban las suficientes capacidades institucionales para aplicar una política coherente y sistemática orientada a restituir los derechos de los niños y jóvenes que trabajan, y sus capacidades presupuestales tampoco eran suficientes para desarrollar políticas y programas nacionales (Alarcón, Gherzi, Rodríguez, Ruiz, Siguan, Tristán, Valero y Vega 2014: 22 - 23). La complejidad burocrática del Estado, así como, las debilidades técnico profesionales - en algunos actores estatales más que en otros -, sumadas a la falta de soporte administrativo a sus funciones y acciones hacían poco relevante su participación en la política pública sobre el trabajo infantil, tal como lo manifiesta el siguiente funcionario público entrevistado:

“Ningún trabajador contratado por el MTPE labora exclusivamente para el CPETI, ni tampoco los operadores públicos entienden mucho sobre gestión de políticas públicas” (Juan Navarro. Ex Director del Ministerio de Trabajo).

Asimismo, los diversos actores al interior de la Alianza PRONIÑO percibían al CPETI como un ente de coordinación de orden técnico que no tenía facultades para tomar decisiones que el problema requería y, por lo tanto, carecía de impacto (Sipán 2013).

En relación a las capacidades del tercer sector, las ONG – en su mayoría – sobrevivían en medio de sus fragilidades institucionales que, a pesar del apoyo brindado por Telefónica, no llegaron a superar. La disminución acelerada de fuentes de cooperación internacional, la propia crisis en su rol y propósitos frente a un contexto cambiante en el país, entre otros (27), devinieron en menores iniciativas y poca capacidad de propuesta y de negociación, sobre todo, frente al actor privado que los financiaba. Por ejemplo, tuvieron muy poca capacidad de reacción y propuestas frente a la crisis de disolución de la Alianza PRONIÑO y sostuvieron una actitud poco crítica y de salidas creativas frente a los argumentos de cierre del programa (28), esta poca resonancia de las ONG es señalada por la siguiente entrevistada:

“Todo venía desde España, se forzaban procesos y lo que se podría plantear y formular desde las ONGs sobre diversos temas tenía poca resonancia hacia los niveles superiores.” (Carmen Vasquez de Velasco. Gerente PRONIÑO).

Cabe señalar, también, que la gran mayoría de ONG socias no participaban en el CPETI.

Finalmente, como alianza, no hubo las suficientes capacidades de gestión institucional para planificar y priorizar zonas de actuación conjuntas, y para consensuar entre los diversos actores un único sistema de monitoreo que permita reportar de manera categórica cuántos niños, niñas y adolescentes dejaron de trabajar producto de su propia intervención en sus zonas de actuación.

La gestión y control compartido nunca existió. Por lo tanto, es difícil medir el nivel de eficiencia en los recursos utilizados por la Alianza PRONIÑO.

Así lo manifiesta un funcionario público entrevistado:

“O sea, hacer política pública no es decir “yo he hecho 50,000 atenciones” ¿y quiénes son esos 50,000?, son personas. Telefónica nunca nos dio acceso a esa información, nunca supimos cuántos niños habían dejado de trabajar o no. No hay

27 <http://mesadearticulacion.org/columna/cambio-de-epoca-retos-y-desafios-para-el-sector-ong/>
28 La crisis económica mundial a partir del “agosto negro” del 2007 con el derrumbe financiero e hipotecario en los EEUU que afecto al conjunto del sistema financiero internacional, incluyendo España y por ende a la Empresa Telefónica (Battistón 2013).

información compartida, ni reporte alguno” (Juan Navarro. Ex Director del Ministerio de Trabajo).

Esta fragilidad institucional no le era exclusiva a la Alianza PRONIÑO, tal como lo manifiestan los siguientes especialistas:

“Finalmente, se debe señalar que no existe un sistema de monitoreo nacional, regional, provincial y distrital sobre la situación y evolución del trabajo infantil, ni de los resultados de la aplicación de las políticas” (Alarcón, Gherzi, Rodríguez, Ruiz, Sigvas, Tristán, Valero y Vega 2014: 36).



Conclusiones

En el Perú desde el año 2002, de acuerdo a los convenios suscritos entre el Estado peruano y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se plantea la meta de disminuir a un 50% de un total de 2 millones 115 mil niños trabajadores. Para ello se formuló el Plan Nacional de Acción por la Infancia (PNAIA), pionero en la región, otorgándole el Congreso de la República rango de Ley. En el 2003, se pone en funcionamiento el Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI), órgano encargado de implementar el PNAIA y la posterior Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (ENPETI). Todas estas políticas públicas tuvieron serias dificultades de implementación debido a: la complejidad multidimensional y multicausal del trabajo infantil, la falta de data consistente sobre el problema, la ausencia de presupuestos específicos, la falta de un ente rector y, la débil voluntad política del Estado peruano para abordar su erradicación.

En medio de este contexto de debilidad estatal en la implementación de la política sobre el trabajo infantil, en el año 2004 surge el Programa PRONIÑO, como una iniciativa privada de la Empresa Telefónica que, a través de su Fundación, tuvo como fin promover aliarse con el Estado peruano para reimpulsar y fortalecer la implementación de la política sobre el trabajo infantil en el Perú. Este modelo de Alianza Público Privada para el Desarrollo (APPD), como lo hemos denominado en el estudio del caso, mostró características particulares y diferenciales de otros modelos de APPs, en cuatro aspectos: a) en su objetivo, al involucrar al sector empresarial en una “movilización por una causa social”, superando modelos tradicionales enfocados básicamente en infraestructura y servicios públicos conexos, b) en su alcance, al implementar la política pública en 19 regiones del país involucrando redes de incidencia articuladas a políticas locales, modificando esquemas reduccionistas que perciben a la amplia participación de actores como riesgo de conflictividad social, c) en el tipo de actores involucrados que en este caso implicó a ONG, organizaciones de base, entre otros, como operadores y articuladores territoriales; y d) en el rol asumido por el privado, ya que no solo se limitó a la entrega de bienes y servicios, sino que, promovió niveles de reflexión e

investigación acerca de cómo una eficaz implementación de la política pública puede tener efectos positivos en las vidas de las familias de los niños y jóvenes que trabajan.

Una particularidad del caso estudiado ha sido la forma de interacción de los diversos actores para la implementación de la política pública. Se ha logrado identificar la participación de 17 actores sociales representados no solo por la empresa privada y el Estado, sino también por sectores de la sociedad civil, que han sido movilizados gracias a la acción en red desplegada por la alianza. Se analizó cuatro características de los actores y sus interacciones: los roles, los tipos de vínculos, su posicionamiento y participación. Los 17 actores serán agrupados por tipo de actor: privado, público y Tercer Sector. El rol de los actores privados estuvo enmarcado al interior de sus políticas corporativas de acción social colaborando en la política pública de erradicación del trabajo infantil a través de recursos logísticos, financieros y profesionales y en la generación de conocimientos. El rol asumido por los actores de gobierno estuvo marcado por una debilidad en su papel normativo y regulador: por la poca claridad sobre quien lidera la rectoría en trabajo infantil, y por la inexistencia de un marco regulador específico para este tipo de alianzas. Los actores del Tercer Sector (ONGs, investigadores) cumplieron un rol de generación de buenas prácticas, de articulación e inclusión en la política pública a los diversos actores territoriales (sociedad civil) en las zonas donde intervenían.

Por otro lado, se generaron diversos tipos de vínculos e interdependencias de recursos llevando a que ninguna organización pueda actuar por si sola. En las relaciones internas entre la Empresa Telefónica, la Fundación Telefónica y el Programa PRONIÑO hubo un vínculo de cooperación y conflicto. Estos colaboraban para la “causa social” al interior de una relación de marcada tendencia vertical desde la empresa. Existió mayor colaboración entre la Fundación Telefónica, el Programa PRONIÑO, las ONG locales, las entidades internacionales (OIT) y los ministerios (MTPE, MIMP y MINEDU) para la implementación de política pública a través del CPETI. Sin embargo, hubo episodios conflictivos y de competitividad entre ellos ya sea por falta de claridad de sus propias competencias frente a la política, por la disparidad en la

disponibilidad de recursos, la diferencia de enfoques, entre otros. Entre el sector privado y los actores estatales primó cierta desconfianza por los litigios no resueltos entre la Empresa Telefónica y el Estado peruano. El Programa PRONIÑO y las ONG tuvieron una relación cercana y de colaboración con los órganos descentralizados estatales (UGEL), los directores y docentes de las escuelas, los padres de familia y los niños trabajadores.

En cuanto al posicionamiento de los actores al interior de la APPD existieron diferencias en la gestión y el manejo de recursos. La Fundación Telefónica y el Programa PRONIÑO contaban con recursos con los que no disponían los otros sectores. Por lo tanto, tenían mayor capacidad y flexibilidad que el sector público para contratar con personal (ONG y especialistas) y disponer recursos para la prevención y erradicación del trabajo infantil. Al estar el sector privado mejor posicionado colocó a los actores estatales en una situación de menor poder y capacidad de gestión y dependencia. Sin embargo, a pesar de estos desiguales posicionamientos tanto los actores privados como la mayoría de actores públicos se mostraron a favor de lograr los objetivos planteados por la ENPETI.

La participación de los diversos actores en la APPD estuvo marcada por una dinámica de “arriba hacia abajo”. El mayor protagonismo del actor privado llevo a que su estilo de gestión jerárquico además de la concentración de recursos como empresa predominara. En los eslabones intermedios de la cadena la percepción de una predominancia de la empresa y el manejo lineal y directivo de esta era evidente. Las ONG socias operadoras del Programa PRONIÑO, los actores estatales y los actores de la sociedad civil percibieron que el flujo de las decisiones e informaciones de “abajo hacia arriba” no tenían mayor eco. El mecanismo de participación con mayor presencia en la alianza fue el Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, órgano de coordinación sin mayor facultad para tomar decisiones políticas por tanto careció de impacto.

La importancia de la Alianza PRONIÑO para la implementación de la política pública para la prevención y erradicación del trabajo infantil más allá de las dificultades sorteadas, ha mostrado como principal contribución el fortalecimiento de la institucionalidad estatal y privada para implementar con

mayor eficacia la política pública. Ello ha implicado la mejora de diversas capacidades institucionales y de los actores involucrados. Las capacidades que he identificado son: a) capacidades de inversión, b) capacidades de los actores, c) capacidad de organización y gestión bajo un modelo particular de intervención, d) capacidad para generar un capital social; y e) capacidades de generación de conocimientos e investigación.

El Programa PRONIÑO aportó 20 millones de soles anuales, aproximadamente, en 10 años de actuación incrementando la inversión y el gasto público de los sectores estatales orientados al bienestar de niños, niñas y adolescentes en el país, buscando la mejora de la calidad educativa y la protección integral de niñas, niños y adolescentes, en el marco de los objetivos y ejes estratégicos de la ENPETI 2012 – 2021 y el PNAIA 2012 – 2021.

La Alianza PRONIÑO mejoró la capacidad de los actores públicos y privados para implementar con mayor eficacia la política pública. De manera particular, los funcionarios y operadores del MIMP y las ONG asociadas a PRONIÑO fortalecieron sus capacidades para el abordaje de la problemática, y estrategias educativas innovadoras de intervención, las que se multiplicaron por el efecto cascada “hacia abajo” llegando hasta los actores finales de la cadena.

Asimismo, se fortalecieron las capacidades de gestión bajo un modelo de APPD donde el actor privado, las ONG y los sectores públicos se encontraban y coordinaban acciones conjuntas a través del Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil buscando mejorar la eficacia sus intervenciones en las 19 regiones donde estuvieron presentes en coordinación con los gobiernos locales, las UGEL, los CDRPETI, ONG y escuelas.

Por otro lado, se evidencio a la vez, la generación de un capital social con la inclusión activa de las ONG locales con alto posicionamiento y reconocimiento social en los territorios y aliados diversos donde operaban, con quienes se desarrolló vínculos de colaboración para maximizar los beneficios de la alianza y de la política pública implementada. También, se promovió el intercambio de conocimientos y experiencias entre los diversos actores, fortaleciendo sus capacidades en la generación y producción de diversas sistematizaciones e

investigaciones acerca de la problemática del trabajo infantil que ayudo a encontrar hallazgos y rutas importantes para el mejor abordaje de la problemática, haciendo más eficaz la implementación de la política pública.

Las características diferenciales de la Alianza PRONIÑO han sido tres:

1. Un modelo de gestión que tenía cuatro dimensiones interrelacionadas de manera sinérgica y dinámica: a) un objetivo que abordaba una problemática social, b) la existencia de una red de incidencia local y nacional, c) la implicancia de ONG y sociedad civil como operadores y articuladores territoriales y, d) la promoción de la investigación sobre la problemática abordada. 2. La interrelación de los actores: una interrelación compleja por el número de actores para la toma de decisiones, sin embargo, alineados y a favor de llevar adelante la ENPETI y el PNAIA como políticas que regían la alianza, otorgándoles cierta cohesión orgánica y programática; y 3. Los factores de importancia de la Alianza PRONIÑO: dada por sus esfuerzos en el fortalecimiento institucional de los diversos actores públicos y privados involucrados.

Estas características han contribuido a una mayor eficacia en la implementación de la política pública desde los actores, pese a un contexto adverso y dificultades internas. Estas características marcan particularidades de la Alianza PRONIÑO frente a otros modelos de APPs superando modelos tradicionales dedicados a infraestructura y con participación reducida de actores, sobre todo, con ausencia de aquellos actores finales sobre los que recaen los impactos de los proyectos implementados. La Alianza PRONIÑO ha estado dedicada al desarrollo social de poblaciones vulnerables y al fortalecimiento institucional de una gama diversa de actores para una mayor eficacia en la implementación de la política pública ofrece.

La hipótesis planteada en la siguiente investigación fue que las alianzas público privada colaboran de manera importante a la implementación de la política pública. Por lo tanto, podemos afirmar que la alianza PRONIÑO colaboró en mejorar el proceso de implementación de la política pública sobre el trabajo infantil al incorporar de manera activa al sector privado en una “causa social” e involucrar al Tercer Sector de manera activa, como operador y articulador desde

la sociedad civil. Asimismo, al fortalecer la institucionalidad estatal y las capacidades de los funcionarios públicos en el marco de la ENPETI y el PNAIA. Sin embargo, mantuvo características de informalidad reguladora y una gestión y control por separado de cada sector sobre los resultados en la implementación de la política, restándole mayor eficacia. Por lo tanto, se podría afirmar que la hipótesis formulada ha sido parcialmente alcanzada.



Bibliografía

ALARCO, Germán

2014 Perspectivas generales y balance preliminar de las asociaciones públicas privadas (APP) en el Perú. Mimeo para la Heinrich BoellStiftung, enero de 2014. Lima – Perú.

ALARCÓN, Walter, Carlos GHERSI, César RODRÍGUEZ, Isaac RUIZ, Moisés SIGUAS, Manuel TRISTÁN, Juan VALERO; y Liliana VEGA

2014 Balance del proceso de erradicación del trabajo infantil en el Perú 1995 – 2011. Fundación Telefónica. Lima – Perú.

ALBORTA, Guillermo, Claudia STEVENSON; y Sergio TRIANA

2011 Asociaciones público – privadas para la prestación de servicios. Una visión hacia el futuro. Documento de Discusión # IDP – DP – 195. BID.

ALONSO, Paloma, Diana PINTO, Ignacio ASTORGA; y Jazmín FREDDI

2014 Conceptos generales y modelos. Serie de notas técnicas sobre asociaciones público – privadas en el sector salud de América Latina. Biblioteca Felipe Herrera del BID. Washington EE.UU.

ALZA, Carlos

2009 “Conflictividad en el Perú: una lectura desde las políticas públicas”. Presentado en el Seminario de Reforma del Estado Peruano. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú: 1-10. Lima – Perú. Consulta: 10 de noviembre de 2015.

<http://carlosalzarbarco.files.wordpress.com/2009/08/08/conflictividad-en-el-peru-carlos-alza.pdf>

ALZA, Carlos

2013 “Del ciclo de políticas públicas a las funciones gerenciales”. Publicado: 13 marzo 2013 en Sin categoría. Etiquetas: Artículos, Ciencia Política, funciones gerenciales, gestión pública, políticas públicas, public management, public policy, PUCP. Lima – Perú. Consulta: 10 de noviembre de 2015.

https://carlosalzarbarco.wordpress.com/2013/03/13/funciones_gerenciales/

AMERICA ECONOMIA

2011 <http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/peru-y-telefonica-en-disputa-por-millonaria-deuda-tributaria>). Consulta: 22 de noviembre de 2016.

- ARNSTEIN, Sherry
1969 "A Ladder of Citizen Participation". Journal of the American Planning Association. Vol. 35. No. 4: 216-224. Consulta: 24 de noviembre de 2016.
- <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>
- AUSTIN, James
2003 El desafío de la colaboración. Cómo las organizaciones sin fines de lucro y las empresas comerciales alcanzan el éxito mediante alianzas estratégicas. Argentina.
- AUSTIN, James et al.
2006 "Cap. 1: El emprendimiento social como marco de análisis". Gestión Efectiva de Emprendimientos Sociales. Social Enterprise Knowledge Network (SEKN). EE.UU.
- BATTISTON, Oscar
2013 PRONIÑO: Un relato sobre Infancia, Derechos y Compromiso Empresarial. Colección Fundación Telefónica. Madrid – España.
- BELMONTE, Alejandro
Informe final: Actores centrales en la determinación de las políticas públicas en Mendoza. "s/l"
- BENITES, Gabriel
2014 Las Asociaciones Público Privadas como mecanismos para el desarrollo de proyectos de infraestructura en el ámbito de los Gobiernos Locales. Tesis para optar el grado de Magíster en Derecho de la Empresa con Mención en Regulación de Negocios
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ, CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD (CIPC), y EL BANCO MUNDIAL
2011 Alianzas Público-Privadas y Seguridad Ciudadana: Guía para la Acción. "s/l".
- CARRASCO, Sixto y M. Francisca MEYNARD
2012 Experiencias de emprendimiento productivo territorial a través de alianzas público-privado en Perú. Rimisp. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. "s/l"
- CASADO, Fernando
2007 Alianzas público – privadas para el desarrollo. Documento de trabajo N° 9. Fundación Carolina. CeALCI.

- CENTRO DE CAPACITACIÓN Y DESARROLLO GLOBAL
2015 Asociaciones Público-Privada
Centro de Capacitación y Desarrollo Global. Publicado el 23 mayo 2015. Consulta: 26 de septiembre de 2016.
- <https://www.youtube.com/watch?v=DXXgD38kiw>
- CESIP
2006 Dejando el basural. Una experiencia con niñas, niños y adolescentes que trabajaban en el reciclaje de la basura en Las Lomas de Carabaylo
- DEBLIN, Robert y Graciela MOGUILLANSKY
2009 Alianzas público – privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo. CEPAL. Santiago de Chile.
- EDUCACIONENRED.PE
2012 <http://www.educacionenred.pe/noticia/?portada>. Consulta: 22 de noviembre de 2016
- EMA, José
2004 Del sujeto a la agencia (a través de lo político). Universidad de Castilla – La Mancha. España. Athenea Digital 5, disponible en:
<http://antalya.uab.es/athenea/num5/ema.pdf>
- ESAN
2016 “De las APP a las asociaciones público privadas para el desarrollo (APPD)”. Publicado el 24 de Agosto 2016. Consulta: 18 de setiembre 2016. Lima – Perú.
<http://www.esan.edu.pe/apuntes-empresariales/2016/08/de-las-app-a-las-asociaciones-publico-privadas-para-el-desarrollo-appd/>
- ESPINO, Víctor
2012 Módulo de Formación de Facilitadores en la atención de niños, niñas y adolescentes en riesgo. INABIF.
- FIGUEROA, Verónica
2010 Capital social y desarrollo indígena urbano: El caso mapuche. Editorial Universidad de Deusto, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, Bilbao
- FUNDACION NACIONES UNIDAS
2003
- FUNDACION TELEFÓNICA (FT)
2012 Sistematización PRONIÑO 2001 - 2011

FUNDACION TELEFÓNICA (FT)

Fundación Telefónica: FT. Consulta: 20 de agosto de 2016.

www.fundaciontelefonica.com

FUNDACION TELEFÓNICA (FT)

2015 20 años Fundación Telefónica del Perú. Lima, Perú.

GÓMEZ, Jose Javier

2010 “El ciclo de las políticas públicas”. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Guatemala.

GOMEZ, Manuel y Héctor SAINZ

2014 Impulso de alianzas público privadas para el desarrollo. Materiales didácticos. Elaborados por la Fundación CIDEAL. España.

GRANTSPACE

Knowledge Base. ¿Dónde consigo información acerca de las contribuciones corporativas? Consulta: 15 de septiembre de 2016

<http://grantspace.org/tools/knowledge-base/Preguntas-y-respuestas-en-espanol/Recursos-para-la-investigacion/filantropia-corporativa-corporate-giving>

GRIJALVA, Paulo

2012 Estudio de Caso: Análisis del Diseño del Modelo de Gestión Público Privado en los Almacenes y Farmacias de ESSALUD en Lima.

GRINDEL, M. S.

2009 “La brecha de la implementación”. En F. Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coord.). Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la implementación. México: EGAP, Tecnológico de Monterrey, CERALE.

HALL, David

2015 ¿Por qué las Asociaciones Público – Privadas (APPs) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública. Public Services International Research Unit. Universidad de Greenwich, Reino Unido.

HARTWICH, Frank, Jorge GARZA; y Olman QUIRÓS

2004 Fortalecer alianzas público- privadas en innovación para un desarrollo agroindustrial en Centroamérica: una guía para colaboradores en innovación. Informe de investigación. ISNAR. Costa Rica.

JAIME, Fernando, Gustavo DUFOUR, Martín ALESSANDRO; y Paula AMAYA

2013 “Introducción al Análisis de Políticas Públicas”. Universidad Nacional Arturo Jauretche. Argentina.

KLIJN, E. 'Policy Networks: An Overview' in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, (1998) J.F.; (Eds) Managing Complex Networks. Sage, London

LAHERA, Eugenio.

2005 Del dicho al hecho ¿Cómo implementar las políticas? Ponencia presentada en el X Congreso del CLAD. Santiago. 2005.

LAHERA, Eugenio.

2004 Política y políticas públicas. CEPAL. Santiago de Chile

LA HORA N

2013 Tema: "Conceptos, Modelos Básicos y Experiencia Internacional en Asociaciones Público Privadas (APPs)". Entrevista: Lincoln Flor. Experto en Asociaciones Público-Privadas del Banco Mundial. Publicado el 3 abr. 2013. Consulta: 27 de septiembre de 2016.

<https://www.youtube.com/watch?v=-pg8V3buYQQ>

LINDBLON, Charles

1959 "La ciencia de "salir del paso". Public Administration Review. Traducción de Margarita Bojail, Washington, D.C., número XXXIX, pp. 201 – 225.

MARTINEZ, Juan Luis, Cristina SIMÓN; y Ana AGÜERO

2003 La Acción Social de la Empresa. Alianzas entre Empresas e Instituciones No Lucrativas: El caso español y latinoamericano.

MATAIX, Carlos, Eduardo SÁNCHEZ, María Ángeles HUERTA y Julio LUMBREAS

2008 Cooperación para el desarrollo y alianzas público privadas. Experiencias Internacionales y recomendaciones para el caso español. Documento de Trabajo N° 20. Fundación Carolina CeALCI.

MEF

2016 Guía orientativa para la aplicación del Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del marco de promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos Versión - Marzo 2016: 2 – 64). Consulta: 22 de noviembre de 2016.

<https://www.mef.gob.pe/es/inversion-privada-sp-21801/35-novedades-de-inversion-privada/4162-ultimas-publicaciones>

MEF, MIMP, MIDIS, MCLCP y UNICEF

2014 Gasto Público en las Niñas, Niños y Adolescentes en el Perú Metodología y Seguimiento. Lima, Perú.

MESA DE ARTICULACION

2014 “Cambio de época: Retos y desafíos para el sector ONG”. Jueves 18 de diciembre 2014. Consulta: 18 de setiembre de 2016.

<http://mesadearticulacion.org/columna/cambio-de-epoca-retos-y-desafios-para-el-sector-ong/>

MINISTERIO DE CULTURA

2014 “Alianza público-privada para poner en valor la histórica Quinta de Presa”. Ministerio de Cultura. Publicado el 19 sep. 2014. Consulta: 29 de septiembre de 2016.

<https://www.youtube.com/watch?v=rEP9RmYJeQk>

MONDRAGON – BARRIOS, Liliana

2008 Consentimiento informado: una praxis para la investigación. Revista de Investigación Clínica. México.

MOORE, Mark

2006 “Creando valor público a través de asociaciones público-privadas”. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 34, febrero, 2006: 1–22. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela.

NUSSBAUM, Martha

2012 “Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano. Paidós. Barcelona. España.

OIT - IPEC

2002 Un futuro sin trabajo infantil. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo. 90ª reunión. Ginebra.

OIT - IPEC

2006 La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance Informe Global como parte del seguimiento a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, informe presentado a la 95.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

O’ DONNELL, Guillermo

2004 Notas sobre la Democracia en América Latina. En PNUD, La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar; Taurus, Alfaguara, Buenos Aires.

ORDOÑEZ, Dwight; y Patricia BRACAMONTE.
2005 Consideraciones para el diseño y evaluación de programas y proyectos sobre trabajo infantil y de adolescentes. En: Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.

OSORIO, Andrea e Istar GÓMEZ
2011 Guía sobre alianzas de cooperación público privada para el desarrollo de planes, programas y proyectos educativos. RedEAmérica y Fundación para el Desarrollo Institucional de Organizaciones Sociales (Fundación DIS). Edición y Publicación Virtual en noviembre 2011. Consulta: 09 de octubre de 2016.

http://www.gestionsocial.org/archivos/00000807/guia_alianzas_coopPub-Priv_DIS.pdf

OSZLACK, Oscar
2009 “Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico”. En Belmonte Alejandro (et.al.) 2009): Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil, Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

PORTOCARRERO, Felipe y Maria Elena ROMERO
2000 La caja negra o el proceso de formulación e implementación de políticas públicas: el caso del PRONAA. En PORTOCARRERO, Felipe (editor). Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 153 – 190.

PORRAS, José Ignacio y Rubén PINO
2010 Concertación público – privada y redes de política pública. Estudio de caso “Actores y articulación para la descentralización en tres regiones de Chile”. ARS Chile Ltda. Santiago.

PUCP
2016 Educación Continua. Curso de Especialización en Asociaciones Público Privadas. Lima, Perú.

PUNTO ECONÓMICO
2013 “¿Obra Pública tradicional o asociación público privada? “PARTE 2. Publicado el 15 nov. 2013. Entrevista: Verónica Zapata Verónica Zapata, coordinadora de Estudios Económicos del Instituto Peruano de Economía (IPE). Consulta: 27 de septiembre 2016.

<https://www.youtube.com/watch?v=GZylAJS8qvA>

- PNAIA
2015 RESUMEN EJECUTIVO Cuarto Informe Anual de Avances del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2021 (Ley N°27666) Lima, Perú.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS
2005 “Delivering the PPP Promise”. Francia – Europa.
- PROINVERSION
2005 Asociaciones Público Privadas en Perú. Agencia de la inversión de la empresa privada. Primera edición. Lima.
- PROINVERSIÓN PERÚ
2014 ¿Qué es una APP? Publicado el 29 mayo de 2014. Consulta: 27 de septiembre de 2016

https://www.youtube.com/watch?v=_bjkjQbe8_o
- PROINVERSION
2016 <http://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaStandard>.
Consulta: 22 de noviembre 2016
- PROINVERSION
2016 <http://www.preoinversion.gob.pe/modulos/JER/PlantillaStandard>.
Consulta: 30 de agosto 2016
- PROMUDEH
2002 Plan Nacional por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2002-2010
- PROYECTO SEMILLA
2012 Semilla: resumen del proyecto: Consulta: 20 de agosto de 2016.

<http://semilla.org.pe/causes/avances/>
- REDEAMÉRICA
2016 Proyecto Suma, una experiencia práctica de Alianza Público-Privada para el Desarrollo (APPD). Publicado el 11 sep. 2014. Consulta: 26 de septiembre de 2016.

<https://www.youtube.com/watch?v=y7EZF5jTY&feature=youtu.be>
- ROCUTS, Asthrlesslav
2012 AFRONTAR LOS ASUNTOS GLOBALES: Fundamentación Teórica y Propuesta Metodológica para la Creación de Alianzas Estratégicas entre Organizaciones de la Sociedad Civil y Otras Instituciones

- ROTH, André–Noël
2002 “Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación”, Ediciones Aurora, sexta edición, Bogotá.
- ROVERE, Mario.
1999 Redes En Salud; Un Nuevo Paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad, Rosario – Argentina.
- RUMBOECONÓMICO PERÚ
2014 ¿Qué es una Asociación Público-Privada? Entrevista: José Escaffi - Gerente General de Apoyo en Consultoría en Gestión Pública Publicado el 6 jun. 2014. Consulta: 27 de septiembre de 2016.

<https://www.youtube.com/watch?v=ThSxulaA21A>
- SAGE MARTINEZ, Juan Luis, Cristina SIMÓN; y Ana AGÜERO
2003 La Acción Social de la Empresa. Alianzas entre Empresas e Instituciones No Lucrativas: El caso español y latinoamericano.
- SIPÁN, Maribel
2013 “Protección al niño y adolescente trabajador en el Perú”. En MOLERO, María del Pilar, María Martín SÁNCHEZ y Francisco Javier DÍAZ (editores). *Reflexiones sobre Justicia Constitucional en Latinoamérica. Capítulo II: Cuestiones de justicia constitucional en Latinoamérica*. Universidad de Castilla – La Mancha, pp. 193 – 196. Consulta: 18 de septiembre de 2016.
<https://books.google.com.pe/books>
- SUBIRATS, Joan y otros
2008 Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona – España.
- TAPPELLA, Esteban
2007 El mapeo de Actores Claves. Documento de trabajo del proyecto “Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos eco sistémicos, servicios eco sistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario”, Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).
- TELEFÓNICA
2012 IX Encuentro de Socios Estratégicos del Programa PRONIÑO de la Fundación Telefónica 2012.
- TELEFÓNICA
2012 Memoria Anual Telefónica 2012.
- TELEFÓNICA
2013 Memoria Anual Telefónica 2013.

TELEFÓNICA

2014 Memoria Anual Telefónica 2014.

TELEFÓNICA

2015 Memoria Anual Telefónica 2015.

TIRADO, Richard Martin

2009 Balance y perspectivas del régimen de las iniciativas privadas en el Perú. En: Revista de derecho administrativo N° 8, noviembre 2009, pp. 341-352.

UMLAS, Elizabeth

2013 "Los Derechos del Niño en los Informes de Sostenibilidad". UNICEF

UNICEF Convención sobre los Derechos del Niño.

2006

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

2012 Inauguración del Congreso internacional "APPs como herramientas de inclusión social". Publicado el 4 oct. 2012. Consulta: 26 de septiembre de 2016.

<https://www.youtube.com/watch?v=bkvk7dAB1vc>

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

2013 "Algunas enseñanzas de las APP a partir de la experiencia peruana". Presentado en el foro Impactos políticos, económicos y sociales de las estrategias de financiamiento privado. Lima, 28 de octubre de 2013.

VARGAS, Marco Iván

2010 "Niveles de participación ciudadana en las políticas públicas: una propuesta para el estudio de mecanismos institucionales de participación". Revista Académica de Investigación, N°2 Junio 2010. Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

VASALLO, José Manuel y Rafael IZQUIERDO.

2010 Infraestructura pública y participación privada. Conceptos y experiencias en América y España. Corporación Andina de Fomento – CAF."S/I"

ZURBRIGGEN, Cristina

2011 La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. Argumentos (México) vol.24 N°66. México DF.