

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Estudios Políticos
Convocatoria 2013-2015

Tesis para obtener el título de maestría en Ciencias Políticas

El juego de Política Pública en la implementación del Plan Nacional de Erradicación de Trabajo
Infantil en los cantones Quito y Pedro Moncayo (2008-2010)

José Manuel Tupac-Yupanqui Tamayo

Asesora: Analía Minteguiaga
Lectores: Adrián López y Gemma Ubasart

Quito, enero de 2018

Dedicatoria

Dedico el disfrute de estas horas intensas de elaboración y construcción de esta investigación a mi familia, por todo el apoyo recibido, en especial a mi hijo de 8 años, que desde sus 5 años me ha acompañado en el trajinar de mi maestría, por toda la ternura que me ha regalado en estos años en que le he restado tiempo y atención, pero no menos amor.

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, José Manuel Tupac-Yupanqui Tamayo, autor de la tesis titulada El juego de Política Pública de implementación de la Política Nacional de Erradicación de Trabajo Infantil en Ecuador en los cantones de Quito y Pedro Moncayo (2008-2014) declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Ciencia Política concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, enero de 2018



José Manuel Tupac-Yupanqui

Resumen

La presente investigación se propone responder ¿cómo se produce el Juego de Política Pública (JPP) en la implementación local del Plan Nacional de Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (PETI) en Quito y Pedro Moncayo? Se busca responder dicha interrogante a partir de la identificación de los actores (sus intereses y estrategias) involucrados en la implementación de la política, en este caso el gobierno central, los gobiernos locales, la sociedad civil, todos miembros de los Concejos Cantonales Niñez y Adolescencia de Quito y Pedro Moncayo. Observar las dinámicas políticas en los Consejos que operan a nivel local es de particular relevancia porque fueron todavía “rectores” de los sistemas locales de protección integral de Niñez y Adolescencia entre los años 2008-2014 y básicamente porque entre sus funciones se encuentra la definición y la articulación institucional en torno a la política pública local en el ámbito de la protección integral de la niñez y la adolescencia.

El objetivo general es describir, analizar y comparar cómo operó el JPP en el momento de la implementación del PETI en estos dos escenarios y observar cómo a partir de dicho juego se ajusta y redefine la política pública diseñada a nivel nacional.

Las políticas de protección especial en Ecuador se han definido y diseñado desde una normativa, instituciones y sistemas de protección especializados, pero no menos desde actores y sus intereses y estrategias a partir del año 2003 cuando se aprobó el Código de Niñez y Adolescencia que hoy mantiene plena vigencia pues ha sido ratificado por la Constitución de 2008 y todas las leyes elaboradas por el poder Legislativo en los últimos años. Entre esas instituciones están los Concejos Cantonales de Niñez y Adolescencia que tenían, como ya se mencionó, entre sus competencias la definición de la política pública local de protección integral de Niñez y Adolescencia. Estas entidades o instituciones están ubicadas en cada cantón del país, se conformaron por ley de forma paritaria entre representantes del Estado y de la sociedad civil. Están presididas por el Alcalde, y el Vicepresidente se elige entre los representantes de la sociedad civil. Respecto a la temporalidad la presente investigación se circunscribe a los años 2008-2014, periodo en el que existían estas entidades. Este trabajo sostiene que en este espacio o arena política (los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia) se produce un Juego de Política Pública que produce un rediseño de la política definida a nivel nacional. Puntualmente en el momento de la implementación de la política en

los ámbitos locales se vuelve a poner en debate los diversos intereses defendidos por los diversos actores intervinientes: gobierno central, gobierno local y sociedad civil. Posturas muchas veces disímiles frente a lo que constituye el interés superior de niñas, niños y adolescentes en Ecuador al interior de cada cantón.

A través del análisis de casos se puede evidenciar que entre el diseño de la política analizada a nivel nacional y su implementación local en Quito y Pedro Moncayo existieron diferencias marcadas, que en parte se deben al JPP en el que se manifiestan intereses diversos que trataron de incidir en la toma de decisiones. En el caso del CCNA de Quito esas decisiones, así como su implementación significaron un alejamiento de los lineamientos nacionales que respondió a la priorización de los intereses locales en cuanto a la erradicación del trabajo infantil, mientras que en Pedro Moncayo a pesar de que el JPP plantea incongruencias con el plan nacional, la implementación no es significativamente divergente en referencia al mismo, debido sobre todo a la debilidad de los actores a la hora de posicionar sus intereses, tanto del gobierno local como de la sociedad civil.

Agradecimientos

Mi agradecimiento personal en primer lugar al creador de la vida, de las esperanzas y los sueños compartidos, por creer que un mundo nuevo y mejor es posible, donde los derechos estén garantizados especialmente para todas las niñas, niños y adolescentes.

En segundo lugar a mi familia, a mis padres, hermanas, hermanos, cuñadas, cuñados, sobrinas, sobrinos y sobrina y sobrino nietos que me enseñaron con su ejemplo a ser una persona de bien, que me invitaron constantemente a cuestionar mi participación dentro de la sociedad y a poner mi granito de arena para aportar a la construcción de una sociedad fraterna, justa, libre y solidaria.

En tercer lugar a mis compañeros de oficina, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional y a mis amigos, por sus palabras de aliento que me estimularon a no perder las esperanzas, que me regalaron razones para no desfallecer en el camino y por todo el cariño que me ofrendaron en estos años.

Finalmente mi agradecimiento para el rey de mi vida mi hijo Jorge Luis, por su cariño, comprensión y ternura, por todos sus besos que mitigan mi cansancio diario y que me animan a seguir luchando por mis ideales.

Tabla de contenido

Resumen	IV
Agradecimientos	VI
Introducción	1
Capítulo 1	9
El Juego de Política Pública (JPP) en el momento de la implementación	9
1.1. Las políticas públicas como expresión del vínculo entre Estado	11
y sociedad civil.....	17
1.2. La política pública como ciclo con etapas o como proceso constructivo	16
1.3. El momento de la implementación.....	19
1.4. El JPP en la implementación a nivel local.....	29
Actor Político	29
Actor Burocrático.....	30
Actor Elector	31
1.5. Síntesis y Conclusiones del capítulo 1	33
Capítulo 2	36
Marco normativo y programático del plan de erradicación del trabajo infantil ...	42
en Ecuador	36
2.1. Antecedentes.....	39
2.2. Definición estatal del trabajo infantil y el ¿por qué de la erradicación sin	48
excepción?.....	48
2.3. ¿Qué es mendicidad y cómo responde a este problema la política	58
pública nacional?.....	58
2.4. ¿Erradicar el trabajo infantil? Sí, pero progresivamente	55
2.5. ¿Por qué proponer ordenanzas municipales para la erradicación del	57
trabajo infantil?.....	63
2.6. Síntesis y Conclusiones del capítulo 2	59
Capítulo 3	60
Juego de Política Pública (JPP) Local y rediseño del Plan Nacional	60
3.1. Caracterización de los cantones Quito y Pedro Moncayo y de los actores	68
al interior de los CCNA	68
3.1.1. Quito y COMPINA	69

3.1.2. Pedro Moncayo y su CCNA	65
3.2. Perspectivas locales acerca del trabajo infantil: ¿derecho de los niños.....	74
o explotación laboral?.....	68
3.3. Mendicidad: otra dimensión de la pobreza.....	78
3.4. ¿Qué se prioriza, qué se erradica primero?.....	85
3.5. Ordenanzas sobre trabajo infantil en Quito y Pedro Moncayo.....	92
3.6. Síntesis y Conclusiones del capítulo 3	99
Capítulo 4	102
Conclusiones	102
4.1. Ideas generales de la investigación: aportes teóricos y metodológicos.....	103
4.2. Logros y posibles fracasos del PETI (2008).....	107
4.3. Principales hallazgos de la investigación	110
4.4. Posibles líneas de investigación	111
Anexo 1	116
Glosario	149
Lista de referencias	150

Índice de Cuadros

Cuadro No. 1: Intereses y estrategias de los actores o protagonistas del JPP.....	34
Cuadro No. 2: Intereses y estrategias de los actores del COMPINA en torno a las.....	68
definiciones del TI.....	68
Cuadro. No. 3: Intereses y estrategias de los actores del CCNA de Pedro Moncayo.....	72
las definiciones de TI.....	72
Cuadro No. 4: Intereses y estrategias de los actores del COMPINA en cuanto a la.....	76
Mendicidad.....	76
Cuadro No. 5: Intereses y estrategias de los actores del CCNA de Pedro Moncayo.....	79
en cuanto a Mendicidad.....	79
Cuadro No. 6: Intereses y estrategias de los actores del COMPINA acerca.....	84
de la priorización de frentes	84
Cuadro No. 7: Intereses y estrategias de los actores del CCNA de Pedro Moncayo.....	86
de la priorización de frentes.....	86
Cuadro No. 8: Intereses y estrategias de los actores del COMPINA al respecto de la.....	89
.ordenanza.....	89
Cuadro No. 9: Intereses y estrategias de los actores del CCNA de Pedro Moncayo	92
al respecto interior de la ordenanza.....	92
Cuadro No. 10: Trabajo infantil erradicado Vs. Trabajo infantil no erradicado.....	100

Índice de Gráficos

Grafico No. 1: Enfoque 1 de Oszlak y O'Donnell.....	16
Gráfico No, 2: Enfoque 2 de Oszlak y O'Donnell.....	17
Gráfico No, 3: Enfoque 3 de Oszlak y O'Donnell.....	17

Introducción

El presente trabajo de investigación aborda la temática del Juego de Política Pública (JPP)¹ en el momento de la implementación del plan de erradicación del trabajo infantil (PETI²) en Ecuador en los cantones Quito y Pedro Moncayo durante el periodo 2008-2015. El problema alude justamente a que el diseño de la política pública no supone la clausura de la misma en términos de su elaboración. La política pública recorre varios momentos que no funcionan como compartimientos estancos sino que se yuxtaponen entre sí y que registran una alta interdependencia. Es decir, durante la implementación de una política se pueden registrar esfuerzos para redefinirla y rediseñarla. Esto es particularmente claro cuando la política debe implementarse en ámbitos locales que cuentan con amplios márgenes para su redefinición.

Clásicamente la ciencia política ha afirmado que los políticos del gobierno en el nivel central definen y diseñan y que la implementación le pertenece totalmente al ámbito de la administración y al burócrata, y que si ésta no es eficaz, es simplemente porque el burócrata no cumple técnicamente con la demanda del modelo ideal del diseño. La perspectiva de “momentos” de la política pública, asumida en esta investigación, permite cuestionar esta visión estática y considerar que el JPP se da en todo momento del proceso de la política; no solo en la formulación o diseño sino también en la implementación.

El presente problema de estudio se lo aborda desde la institucionalidad de los Concejos Cantonales de Niñez y Adolescencia (CCNA), que existieron hasta el año 2014 en que

¹ Como se desarrollará en la sección teórica este concepto es tomado del trabajo realizado por el politólogo Jonathan Molinet (1993). La noción de JPP le permite asumir las limitaciones de las aproximaciones inscriptas en el *Rational Choice* que fuera aplicado de manera dominante al análisis de las políticas públicas y develar las dificultades que los actores enfrentan a la hora de llevar a cabo políticas estatales. Asimismo, se tomará en cuenta la noción aunque con la incorporación de algunas variantes no previstas por Molinet.

² Esta política pública fue conocida bajo el nombre de PETI que hace referencia al “Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil”. Siguiendo a André- Noël Roth Deubel (2014) si bien académicamente puede distinguirse a las políticas de los planes, programas y proyectos de la siguiente manera: política hace referencia a “un curso o principio de acción; el programa una serie de medidas o actividades relacionadas entre sí para alcanzar un objetivo particular de largo plazo; un plan, una propuesta detallada para lograr algo, y un proyecto es una empresa o una iniciativa cuidadosamente planeada y diseñada para lograr un objetivo particular”. En la práctica y por falta de conceptualizaciones claras por parte de los hacedores de política que intervienen en el Estado muchas veces estas distinciones no operan y los denominados “planes, programas y proyectos” terminan siendo políticas y viceversa. En el caso que nos ocupa en esta tesis el PETI terminó siendo *la política* de erradicación del trabajo infantil más allá de que se lo denominó como “plan”.

empezaron a transitar hacia Concejos Cantonales de Protección de Derechos³ conforme al nuevo marco constitucional (CRE 2008) y en especial a partir de la ley de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI 2014).

El Código de Niñez y Adolescencia (CNA 2003, artículo 201) establecía que los CCNA eran organismos paritarios en función de la igualdad numérica entre representantes del Estado (gobierno central y gobierno local) y representantes de la Sociedad Civil, lo cual permitía debatir la política y las formas de su implementación en igualdad de condiciones, sin voto dirimente, las decisiones solo se tomaban por mayoría simple.

Entre sus funciones estaba la de evaluar el diseño de la política nacional para su aplicación en el ámbito local, lo que le llevaba a rediseñar y acompañar la implementación de las políticas de niñez y adolescencia en lo local (CNA 2003, artículo 202 numeral g). Es decir, cuenta con competencias legales para participar continuamente en el rediseño de la política. En este espacio se produce un JPP que tiene que ver con los diversos intereses que se representan al interior de la misma institución, intereses que desean prevalecer frente a otros. Así el rediseño local podría implicar distancias diferenciales entre la política definida a nivel nacional y aquella que toma cuerpo a esta escala. El grado de conflicto o consenso entre la política nacional y la política local de erradicación del trabajo infantil dependerá del tipo de JPP que se dirima en los CCNA.

Desde una visión clásica del análisis de las políticas públicas que tiende a separar *la política de la administración* la dinámica al interior de los CCNA buscaría lograr que la política pública de trabajo infantil pueda ser implementada en función del diseño a nivel nacional (Aguilar Villanueva 2000). Sin embargo, lo que han demostrado los estudios sobre esta temática devela que el resultado de esa dinámica no está asegurado de antemano y que no puede atribuirse a la mencionada separación o a la distinción entre decisores y ejecutores. Si bien la lógica de implementación no es la misma que la lógica de definición y diseño de las políticas públicas y pueden *analíticamente* distinguirse ambos momentos, es también

³ Según el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD 2010, artículo 598) se establece que cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos con atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad

importante visibilizar que la implementación puede abrir márgenes diferenciales para el rediseño de una acción pública. Esto es especialmente evidente cuando hablamos de políticas nacionales que requieren la puesta en marcha por parte de niveles y actores subnacionales. En el caso que nos ocupa, Ecuador, esto también fue potencializado por los procesos de descentralización y desconcentración y que en las últimas décadas permitieron visibilizar mejor a los actores locales, sus instituciones y los debates frente al plan nacional.

La investigación pretende responder a la pregunta sobre cómo se caracteriza este JPP en el momento de la implementación local del plan de erradicación del trabajo infantil desde los CCNA, así como las consecuencias en términos de redefinición e implementación de dicha intervención estatal.

El objeto teórico de la investigación es la relación (de tensión o acuerdo) entre el momento del diseño de la política a nivel nacional y el momento de la implementación a nivel local mediada por las formas que toma el JPP. El objeto empírico es la aplicación de este marco teórico al proceso de implementación del PETI a través de los CCNA.

El objetivo apunta a identificar y describir el juego político que se da en el momento de implementación del plan nacional de erradicación del trabajo infantil en los cantones de Quito y Pedro Moncayo, los dos ubicados en la provincia de Pichincha pero con características bastante diferentes: Quito es la capital de la República con una sólida institucionalidad estatal y local, así como sociedad civil organizada, y Pedro Moncayo es un cantón rural con menos institucionalidad estatal⁴ y local y con una sociedad civil con menos nivel organizativo⁵. El tema de la débil institucionalidad lo podemos corroborar en una tesis de maestría de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, a saber:

⁴ Según el Centro de Promoción del Empleo y el Desarrollo Económico Territorial (CEPESIU 2015, 12), la única institucionalidad pública nacional con presencia en el cantón Pedro Moncayo es la del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP), Ministerio de Turismo (MINTUR) y el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS). Respecto a la institucionalidad estatal local debe consignarse al GAD municipal.

⁵ Véase <http://www.vliruos.be/media/6401806/ecuador.pdf> (37): “Existe un débil nivel de asociatividad y/o cooperativismo entre los agricultores de pequeña escala y los trabajadores de la agroindustria. Aunque grupos de campesinos asociados accedan a diferentes canales de venta, las organizaciones campesinas se encuentran con una variedad de desafíos: difícil acceso a crédito y seguros, capacidades empresariales faltan o no están bastante fuertes, falencias en acceso al mercado, baja participación de jóvenes y mujeres en organizaciones (sobre todo a nivel gerencial), falencias en el acceso a innovación y tecnologías, migración de jóvenes a la ciudad”

A nivel de entidades del Estado central, se hallan fundamentalmente los ministerios, de los cuales serán mencionados a continuación aquellos cuyas competencias o áreas de gestión tiene una relación más o menos directa con la problemática del territorio objeto de planificación y con el diseño y ejecución de acciones de desarrollo públicas. Obviamente, estos agentes pueden intervenir en el sistema territorial [de Pedro Moncayo] asumiendo responsabilidades establecidas en una planificación local, pero también pueden intervenir aisladamente, como más o menos ha venido ocurriendo hasta ahora⁶: – Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca. – Ministerio de Industrias y Productividad – Ministerio de Transporte y Obras Públicas – Ministerio de Ambiente - Ministerio de Inclusión Económica y Social – Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información – Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda – Ministerio de Educación – Ministerio de Salud Pública – Ministerio de Turismo – Ministerio de Coordinación de Patrimonio Cultural y Natural – Ministerio del Deporte – Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (Pinchao 2013, 192-193)

El análisis revisa dos casos a través de dos municipios o localidades en Ecuador, que toman el PETI y la implementan luego de un debate al interior de los CCNA visibilizando el JPP que se produce entre los actores locales para decidir sobre el curso de acción de la misma.

Este trabajo investigativo se estructura a través de cuatro capítulos. En el capítulo uno se presenta el marco teórico que provee las categorías y conceptos para poder analizar la implementación del PETI a nivel local. Esto implica revisar el proceso del plan nacional desde distintas posiciones teóricas en que el JPP incide en la toma de decisiones. Para entender mejor el Juego de Política Pública (JPP) partimos de un modelo de construcción de la política pública, para algunos será la respuesta que da el Estado (es pura acción estatal), para otros son las demandas de las élites o de los grupos de interés de la sociedad o incluso de individuos estratégicamente situados que inciden directamente sobre éste (el Estado solo responde a presiones). Para el presente análisis, por el contrario, se define a la política pública como el resultado del relacionamiento entre los actores estatales y los actores de la sociedad civil (Oszlak y O'Donnell 1981)⁷. Como diría Roth Deubel (2014) las políticas públicas no son el resultado espontáneo del Estado, o por el contrario de lo que suceda en el ámbito de la sociedad y el actor estatal cual “caja negra” meramente se encarga de concretar las

⁶ El subrayado es mío

⁷ Este relacionamiento prefigura una “posible interpenetración entre el estado y la sociedad” ((Oszlak y O'Donnell 1981, 117), misma que se estructura a través de un proceso de articulación y entramado mucho más complejo, por ello la distinción entre lo público y lo privado también se vuelve compleja.

demandas, necesidades y deseos de ésta. Se trata por el contrario de un proceso de construcción social producto de la interacción entre el Estado y la sociedad que se encuentra mediado por la gobernabilidad. Lo siguiente es enmarcar ese modelo de construcción de la acción estatal en la definición de política pública como proceso conformado a través de momentos que interactúan y son interdependientes entre sí y no como un ciclo basado en “etapas o fases” independientes unas de otras. Finalmente el marco teórico se centra en el JPP, su caracterización y la identificación de los actores y protagonistas del mismo.

El segundo capítulo analiza las lógicas políticas (intereses y estrategias) de los actores en el nivel nacional que permitieron el diseño del PETI 2008 en Ecuador, esto a través de la reconstrucción de los marcos normativos y programáticos del mismo. Dicho trabajo es necesario para contextualizar y contrastar el posterior JPP local, desde el nivel nacional, lo cual permitirá entender de mejor forma los debates y los argumentos al interior de los CCNA. Esto significa identificar tanto los actores institucionales como los intereses y estrategias que permitieron el diseño del plan nacional, este acercamiento se hace a través de fuentes primarias como son entrevistas a los actores involucrados en el proceso y de las fuentes secundarias como son los marcos normativo y programático. Así, el capítulo dos analiza el plan nacional en sus aspectos conceptuales, normativos y programáticos, lo cual incluye también el análisis de instrumentos de planificación que configuran tal diseño, en especial el Plan Nacional del Buen Vivir (Senplades 2013) que es el gran marco nacional de política pública.

En el tercer capítulo se observa las formas que toma el JPP de implementación local, intereses del gobierno central, gobierno local y de la sociedad civil se enfrentan con los intereses y estrategias del gobierno local, ya identificados en el capítulo 2, así como las variaciones que se. Se examina el JPP y la toma de decisiones que se produce al interior de los Concejos Cantonales de Niñez y Adolescencia (CNNA) y que redefinen localmente el PETI a partir del año 2009. Para ello se realizan entrevistas estructuradas a los distintos actores de los concejos cantonales de la niñez y la adolescencia y una revisión de actas, resoluciones y ordenanzas municipales de los concejos cantonales.

Para las entrevistas se seleccionó a los miembros de los CCNA de Quito y Pedro Moncayo, y que representaban en ese momento, tanto al gobierno central, como al gobierno local y a la

misma sociedad civil organizada a través de ONG y organizaciones sociales y comunitarias. Las preguntas se confeccionaron en función de las dimensiones analizadas, tanto en el capítulo dos y tres, las mismas que dieron cuenta de cómo se resolvieron los conflictos.

El cuarto y último capítulo corresponde a las conclusiones del trabajo de tesis, en las que se intenta visibilizar si la tesis logró responder a la pregunta central de cómo se caracterizó el JPP en estos dos cantones, además puntualizar si el JPP ayudó a que el plan de erradicación del trabajo infantil avance y en qué medida, así como sintetizar los hallazgos en torno a la pregunta de investigación donde se evidencien que los ámbitos locales de implementación y los Juegos de Política Pública que allí tienen lugar intervienen de manera diferencial en la forma en que se implementa el PETI en Ecuador y finalmente las nuevas interrogantes y posibles líneas de investigación que se abren.

El período en que se centra la investigación va desde el año 2008 en que se construye el PETI hasta el año 2014 en que se evalúa el mismo y se redefine como Proyecto⁸ del Ministerio de Trabajo⁹. Sin embargo este período se puede dividir en dos tramos: el primero que va desde el 2008 hasta aproximadamente el 2011, en que el PETI 2008 es revisado y rediseñado por los CCNA y el segundo que va entre el 2012 y el 2014 en que se implementa y se evalúa el con sus cercanías y lejanías con respecto al diseño inicial.

Para lograr observar el JPP se construyen datos a partir de diferentes fuentes de información recabadas tanto a nivel nacional como local. La metodología a implementarse responde al objeto de estudio y a las preguntas de investigación. Es de corte cualitativo y recurre a las técnicas de entrevistas estructuradas y a la revisión de fuentes secundarias de tipo documentales, normativas y bibliográficas (Sautu *et. al.*, 2005).

En el nivel nacional como fuente primaria se realizaron entrevistas a tres representantes del Ministerio de Relaciones Laborales (MRL), Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (CNNA) que participaron en el

⁸ Tómese en cuenta lo indicado en la cita a pie de página N°2. La intervención estatal ligada a la erradicación del trabajo infantil pasó a ser considerada ahora un “proyecto” en el año 2014 y no un Plan como fue en el período 2008-2013, sin encontrarse justificaciones en los documentos oficiales del cambio de denominación. Véase <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/PROYECTO-PETI-2014-2017.pdf>

⁹ Cabe mencionar que el gobierno de la Revolución Ciudadana le cambió en los primeros años la denominación del Ministerio de Trabajo por Ministerio de Relaciones Laborales para en los últimos años volver con la misma denominación de Ministerio de Trabajo.

diseño del plan nacional de trabajo infantil (PETI 2008) y a través de fuentes secundarias documentales, normativas y bibliográficas. En el nivel cantonal, también se revisaron fuentes secundarias de corte normativo como las ordenanzas de los CCNA y como fuentes primarias entrevistas a los miembros de los CCNA para visibilizar el debate y el JPP que se produjo y permitió la implementación local del PETI, reconstruyendo las perspectivas y los intereses de los miembros, así como las decisiones que se tomaron al respecto. Puntualizando las fuentes para la recolección de la información son dos:

Fuentes Primarias: entrevistas a los actores involucrados en el proceso de diseño y rediseño del plan nacional, tanto en el nivel nacional como en el nivel local. Para el diseño se entrevistó a representantes de las instituciones rectores que trabajaron en la construcción y elaboración del PETI 2008 y para el rediseño en el nivel local a miembros de los CCNA: actor político, actor burocrático y grupos de electores organizados.

Fuentes Secundarias: Marcos Normativos y Programáticos que antecedieron y sobre los cuáles se fundamenta tanto el diseño nacional como en el rediseño y la implementación del PETI en el nivel local. Para el diseño en el nivel nacional se parte de normativa nacional e internacional, como la Constitución 2008 y la Convención de Derechos del Niño, y por las fuentes programáticas como el mismo PETI 2008 y el PNBV que es el gran marco programático del país; y para el nivel local se tienen ordenanzas municipales y resoluciones de los CCNA.

Se eligió un estudio de dos casos, en virtud de sus diferencias situacionales y de resultados: Quito, capital de la República del Ecuador, como tal es un municipio importante que reúne una sólida institucionalidad estatal y local, así como grupos de electores organizados en ONG importantes y en organizaciones sociales y comunitarias. El mismo PETI se alimentó de decisiones y estrategias, planes, proyectos y servicios que en términos de política pública produjo este gobierno local en coordinación y articulación con la cooperación internacional y las ONG instaladas aquí¹⁰.

¹⁰ Las 13 actividades que se desarrollan en Quito, en 2013, generaron una productividad o un valor agregado de USD 13 669 millones. En la lista predominan las profesionales, específicamente realizadas por auditores, contadores y corredores de bienes raíces. En tercero y cuarto lugares están el transporte y el comercio, respectivamente. También pesa lo relacionado con la construcción; el servicio público, la enseñanza y la salud. Véase: <http://www.elcomercio.com/actualidad/comercios-quito-empresarios-pymes-empresas.html>.

Pedro Moncayo, un cantón rural con menos y más debilitada institucionalidad estatal y local y con grupos de electores con menor nivel organizativo. Un cantón dedicado a la agricultura, con un gobierno local con pocas capacidades organizativas y dependiente muchas veces del presupuesto nacional. Los grupos de electores están caracterizados por organizaciones sociales y comunitarias que representan a los campesinos y a los jóvenes del cantón, y que tampoco cuentan con una estructura fuerte que haya posibilitado su empoderamiento social¹¹.

El análisis ahonda en el JPP que se produce en cada una de estas localidades para implementar el PETI 2008, así como las consecuencias en términos de rediseño e implementación del mismo.

Las dimensiones de análisis del JPP para la implementación del PETI 2008 que se asume en la presente investigación y que muestran mejor los intereses y las estrategias de los actores identificados, las mismas que se repetirán como contrapunto en los capítulos 2 y 3 son: 1) las definiciones o perspectivas de la política de erradicación del trabajo infantil y del mismo trabajo infantil, puesto que detrás de estas definiciones adquieren inteligibilidad los intereses e incluso las estrategias de los distintos actores; 2) La mendicidad tanto como definición y sus perspectivas, lo cual tiene implicaciones primero sobre lo programático en el nivel nacional y luego en el nivel local, puesto que los JPP y los rediseños se alejan de los planteamientos nacionales; 3) las metas planteadas y priorizadas en el plan nacional y cómo las mismas se reconfiguran en el nivel local a través del JPP y desde los intereses y estrategias de los actores locales de los casos analizados; 4) las ordenanzas municipales como instrumento de erradicación del trabajo infantil en basurales como lo propone el planteamiento nacional y que luego son objeto de análisis y debate en los JPP locales.

¹¹ La mayoría de habitantes de Pedro Moncayo son agricultores, cultivan trigo, cebada, papas, lenteja y maíz. El 100% de esta producción está destinada al mercado nacional y el 40% de este se consume dentro de los límites cantonales. A partir de la década de 1980 la producción agropecuaria del cantón aumenta con el desarrollo de la industria florícola, con casi 433 hectáreas destinadas a este tipo de cultivo, de las cuales el 90% son para rosas. Véase: http://taga.mex.tl/1004345_canton-pedro-moncayo.html.

Capítulo 1

El Juego de Política Pública (JPP) en el momento de la implementación

El presente capítulo busca inscribir la temática de la tesis en el debate conceptual sobre la política pública a fin de destacar la dinámica que genera la intervención estatal en el momento de su implementación.

Para ello este capítulo parte de los cuatro enfoques de política pública planteados por Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1981), en tanto cada uno de ellos expresa una forma distinta de comprender el accionar estatal y la construcción de sus políticas. Interesa visibilizar que la forma o el modo en que se conforman las intervenciones del Estado al interior de un país es un reflejo de las relaciones o interacciones en el ámbito social, entendiendo por éste un espacio que excede las fronteras del Estado aunque lo incluya y en el que intervienen tanto actores estatales como no estatales. Tales dinámicas, en el recorrido que realiza una política pública (desde la elaboración del problema público, el diseño, la implementación, la evaluación y hasta la rendición de cuentas de la política pública) implican interacción y negociación entre sus protagonistas. Por esta razón, la noción de JPP ofrece a nuestro juicio un “modelo para investigar cómo los gobiernos llegan a seguir algún curso de acción, en términos del conflicto y la cooperación” (Molinet 1993, 39), pues:

En realidad lo que plantea Jonathan Molinet es que el JPP refiere a la ineludible interacción que existe entre actores a fin de que se concrete una acción estatal. En este sentido el conflicto es también ineludible porque una política pública es siempre una asignación de recursos obligatoria, dadas ciertas reglas decisorias institucionalizadas, que implican necesariamente ganadores y perdedores (Molinet 1993, 64). Ahora bien, ese conflicto puede generar cooperación en tanto forma coaliciones ganadoras que permiten resolver el conflicto en el marco de reglas de juego dadas por las instituciones.

En tal contexto podemos decir que una vez que explicitemos los mencionados enfoques de política pública, interesa para esta tesis identificar cuál y por qué de entre estos resulta el más apropiado de aplicarse a la política pública objeto teórico y empírico de esta investigación y que de acuerdo al modelo de construcción de la política pública elegido debemos también optar por una definición de política pública que le calce sustancialmente. Por ello, en una

segunda sección se presentan diversas definiciones de política pública. Una que hace énfasis en la acción pública como un ciclo compuesto por etapas o fases claramente definidas e independientes entre sí (que es la posición teórica más tradicional), y otra que la analiza como un proceso constructivo integrado por diversos momentos todos ellos interdependientes y sin una lógica de concatenación lineal entre cada uno de ellos. Entre los momentos de la política pública que se abordarán en la presente tesis se encuentran: la definición, el diseño y la implementación, la definición y el diseño dan cuenta en “términos generales” del nivel gubernamental como definición y diseño inicial, mientras que la implementación se circunscribe “fundamentalmente” al nivel local donde también podría redefinirse y rediseñarse. Cada uno de estos momentos está atravesado tanto por elementos técnicos-burocráticos como por elementos y consideraciones políticas que se articulan constantemente, es decir no existe diseño puro ni implementación pura.

En la tercera parte del capítulo se avanza en la idea de que en la implementación puede operarse un re-diseño de la política pública, para ello es clave la relación entre el nivel central y el nivel local, a través de la articulación de los actores o protagonistas del juego que son gobierno central, gobierno local y sociedad civil a través del político, los burócratas y los electores organizados y todo esto en el nivel local.

En la cuarta parte del capítulo se desarrolla el concepto del JPP, su caracterización y se identifican los actores del JPP, así como sus intereses y estrategias. Esta tesis sostiene entonces, a diferencia de las perspectivas más tradicionales sobre el ciclo de la política pública, que si bien puede analíticamente identificarse un “momento” del diseño de una política esto no agota que la acción estatal siga sufriendo cambios en la instrumentación. Por esta razón tampoco puede sostenerse que en el caso de políticas que surgen en el nivel central pero que deben instrumentarse a nivel local, su diseño se circunscribe a lo que acontece en el ámbito de las instituciones nacionales, dado que también desde lo local se producen márgenes para el re-diseño de la política pública, justamente en el momento de su implementación local.

Este ejercicio teórico-conceptual permitirá obtener las herramientas de análisis que visibilicen luego, en el tercer capítulo, cómo operó el JPP en la implementación (en este caso, en los

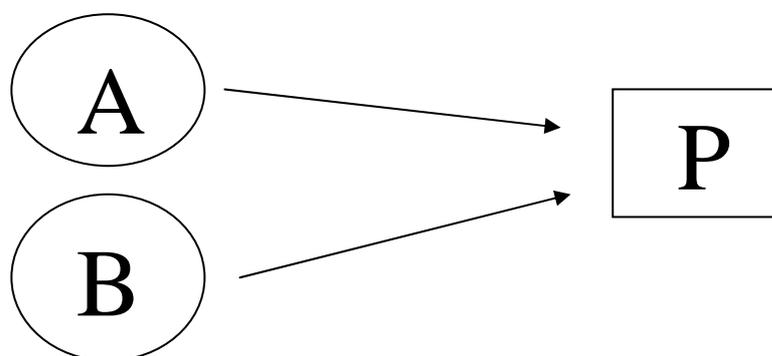
cantones de Quito y Pedro Moncayo) de la política nacional de trabajo infantil en Ecuador, y cómo dicho juego produjo reformulaciones relevantes de la política pública en esos cantones.

1.1. Las políticas públicas como expresión del vínculo entre Estado y sociedad civil

De acuerdo a Oszlak y O'Donnell (1981) de acuerdo a la literatura especializada se pueden identificar diversos enfoques en el estudio de las políticas estatales que parten de premisas diversas: el primer enfoque hace referencia a un Estado que constantemente es afectado por otros actores de la sociedad civil y sus intereses, sus demandas inciden directamente en la toma de decisiones y en la producción de la política pública. Es decir, la construcción de la política pública “visualiza al Estado como un escenario pasivo en el que se ajustan y resuelven demandas o inputs de 'grupos' sociales; la esfera de lo propiamente político depende de un dinamismo que le es impuesto 'desde afuera'” (Oszlak y O'Donnell 1981, 106).

En el gráfico 1, A y B son actores sociales o élites políticas que definen y delimitan la política (P), por tanto las flechas van desde A y B hacia la política P, pues la condicionan.

Gráfico No. 1

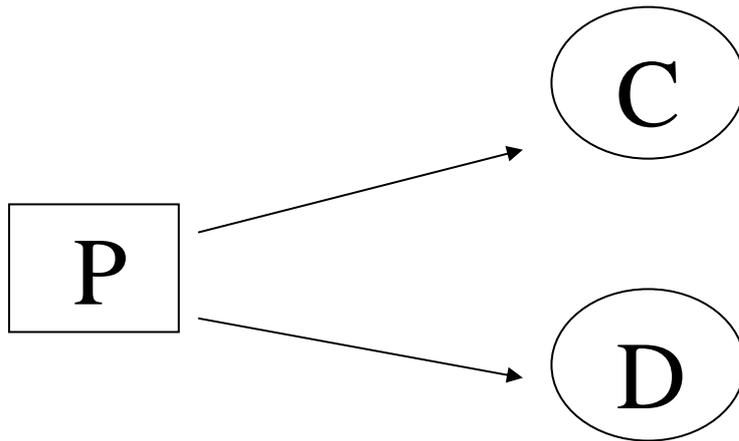


Fuente: Oszlak y O'Donnell 1981, 106

El segundo enfoque establece distinciones entre la política y sus efectos, en este enfoque no interesa conocer cómo se originó la política, el sistema causal está cerrado a toda iniciativa externa que no sea la estatal, por lo tanto se muestran fundamentalmente los efectos o impactos de la política (Oszlak y O'Donnell 1981, 107).

En el gráfico 2, se muestran la política P y sus efectos o impactos que son C y D, por ello las flechas van desde P hacia C y D.

Gráfico No. 2

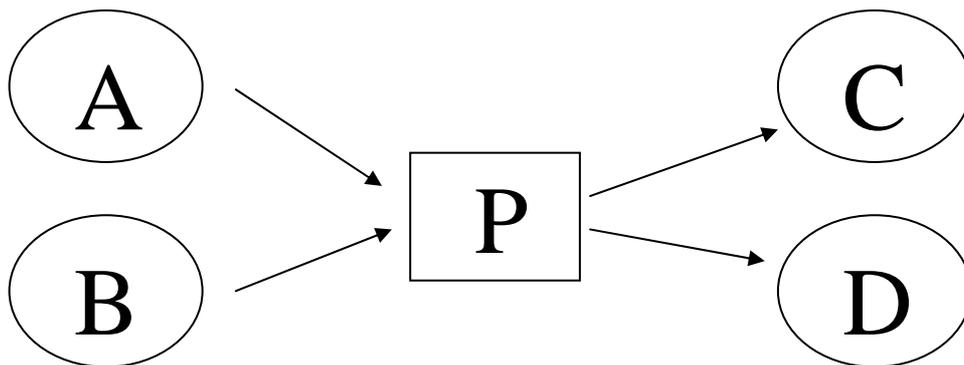


Fuente: Oszlak y O'Donnell 1981, 107

El tercer enfoque es la yuxtaposición entre los enfoques 1 y 2, en él la política está determinada por grupos de interés o élites sociales que inciden directamente sobre la producción de la política, pero a la vez la política determina efectos e impactos (Oszlak y O'Donnell 1981, 108).

Por tanto en el gráfico 3, vemos a los actores de interés A y B incidiendo sobre la producción de la política P, la misma que se constituyen en el detonante de los efectos o impactos C y D.

Gráfico No. 3



Fuente: Oszlak y O'Donnell 1981, 109

El cuarto enfoque analítico y que se asume para este trabajo es el que entiende a la política pública como resultado o producto del relacionamiento y la negociación entre el Estado y los distintos actores de la sociedad civil, pues muestran “una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o

movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell 1981, 112-113). En la presente investigación esta cuarta forma de entender las políticas públicas se articula con el concepto desarrollado por Molinet sobre el JPP, puesto que este se funda en el o los conflictos entre los actores sociales (político, burócrata y electores organizados) que intentan posicionar sus intereses y ganar dentro del juego, imponiendo su perspectiva. En este contexto la política pública se produce en un continuo relacionamiento en el cual el Estado es afectado y a su vez también afecta.

En tal situación el Estado es solo uno de los actores, aunque el más importante del proceso de construcción de la política pública, en virtud de que tiene la responsabilidad de concretar todo el proceso de la política pública, más allá de articular sus distintas demandas e intereses. El JPP como modelo de investigación hace visible una multitud de intereses organizados y permite mirar iniciativas políticas estatales y no estatales que van de abajo hacia arriba y viceversa.

En el cuarto enfoque identificado por Oszlak y O’Donnell (1981) el poder fluye en dos direcciones –de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba–, aunque

(...) sería más exacto hablar de mutuas y variables interpenetraciones, donde al componente de 'mando' que pone el Estado se agregan relaciones mucho más bidireccionales de poder, influencia, negociación y cooptación. Esto sugiere que las políticas estatales se insertan en una "estructura de arenas" que debemos conocer mejor para entender por qué se plantean y resuelven cuestiones (Oszlak y O’Donnell 1981, 104)

Cuestiones entre Estado y sociedad civil que se plantean y eventualmente se resuelven. Por ello la política pública se construye sobre la base de unas interacciones que implican posiciones muchas veces diferentes, en aras de conseguir un diseño que represente los intereses de los distintos actores. El modo en que se construye la política pública determina o revela el tipo o modo de ser del Estado. El debate y las estrategias empleadas por los distintos actores son condiciones que permiten la negociación entre Estado y sociedad civil y apuntan hacia un consenso o la efectivización de las demandas a través de políticas públicas. En esta línea de análisis se puede decir con Mann (2006) que “el Estado *es* una arena, una condensación, una cristalización, un sumatorio de relaciones sociales, dentro de sus territorios” (32).

Las políticas pueden ser un instrumento de reconstrucción social, que permitirían erradicar las desigualdades tanto generacionales como étnicas o de género. Por ello se podría caracterizar a la arena política que precede a la política pública como un espacio de construcción social, en que se “busca construir un régimen de inclusión, y ello quiere decir entender la inclusión como una proceso colectivo, en el que un grupo de gente [...] desde posiciones públicas y no públicas [...] exige activar la colaboración, generar incentivos, construir consenso” (Subirats 2010, 28)

Así las políticas estatales se pueden interpretar como 'acordes' de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión. Así asumirían relevancia sólo “en la medida en que fueran sistemáticamente vinculadas al tema o cuestión que las origina, al ámbito de acción social en que se insertan, a los actores que intervienen en el proceso de 'resolución' de la cuestión y a sus respectivas -y sucesivas políticas” (Oszlak y O'Donnell 1981, 110). Pero definitivamente como indican los autores ninguna formación social tendría la capacidad, los recursos, los medios para atender omnímoda e ilimitadamente todos los temas y cuestiones que se plantean desde las demandas de la sociedad. Asimismo, una política estatal será aquella en la que el Estado tome posición sobre dichas cuestiones conflictivas. La “toma de posición” (Oszlak y O'Donnell 1981, 112) o la respuesta del Estado con respecto a una temática o problemática social, revelará cómo el Estado participa en la definición del problema, cómo cree que lo puede resolver e incluso los medios para resolverlo.

Las políticas públicas se formulan e implementan en el marco de una relación entre Estado y sociedad civil y giran en torno a lo que se ha denominado por la literatura experta “cuestiones socialmente problematizadas” (Oszlak 2009, 2) que empiezan con demandas ciudadanas de organizaciones, clases, grupos o individuos estratégicamente posicionados que creen que debe hacerse algo al respecto y que están en condiciones de introducirlas en la agenda de problemas sobre los que el Estado debe actuar. Es decir, problemas que reclaman la acción del Estado para su resolución.

Ahora bien la “toma de posición estatal” no implica un cierre del proceso de construcción de la política pública pues actores como los gobiernos locales y la sociedad civil pueden definir posiciones como la misma movilización para oponerse a la posición estatal tratando de incidir

en una reformulación de la política, por ello se debe entender “a la política estatal como un conjunto de tomas de posición del Estado respecto a cierta cuestión [...], [el mismo] que tiende a variar [...] a lo largo del tiempo” (Oszlak y O’Donnell 1981, 115). En este enfrentamiento de posiciones se pueden identificar actores que son políticamente más poderosos que otros, pues tienen mayores recursos para incidir en la siguiente “toma de posición estatal”.

Fabián Repetto (2010) dice al respecto que:

[Para] mejorar las condiciones políticas, [un Estado] requiere, como condición mínima, de consensos básicos sobre el rumbo estratégico que una sociedad decida darse para responder a los núcleos duros de la “cuestión social”, es decir, cuáles son las problemáticas sociales que se priorizará atender, y con qué inversión de capital político (Repetto 2010, 16).

Para que el consenso sea una forma de resolver los conflictos del JPP, se necesitan ciertas condiciones políticas mínimas que lo permitan, como por ejemplo reglas claras de participación y de encuentro entre la sociedad civil y el Estado, en ese contexto se pueden priorizar las temáticas y la misma agenda gubernamental.

Para ello será necesario que el Estado tenga capacidad de articulación institucional y territorial para enfrentar la exclusión social, pues “es en ese plano de la disputa política y cultural donde se juega el contenido real (y no meramente discursivo) de una integralidad que busque atender la multidimensionalidad de los problemas sociales” (Repetto 2010, 17). Este autor hace alusión a que los distintos intereses reflejan las causas y enfoques diferentes de un problema, y que las respuestas estatales deben articular las mismas, incluso desde el nivel local.

Pedro Medellín (2004) afirma en este sentido que:

La estructuración de las políticas debe ser comprendida como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado que son gobernados. Los posicionamientos, estrategias

y tácticas de cada uno en la confrontación, están regidas por principios de cambio y principios de conservación¹² (Medellín 2004, 28).

Por ello los Estados deben articular intereses individuales, colectivos e institucionales que interactúan entre sí produciendo conflicto que puede resolverse a través de la negociación entre actores sociales y políticos, lo cual permite mantener el direccionamiento de las políticas públicas o redireccionarlas hacia el cambio.

Según Aguilar Villanueva (1992) la “política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales” (10), parte de un primer reconocimiento del Estado a favor de unas reivindicaciones sociales determinadas. Las políticas públicas “definen y explican los problemas públicos a atender [...] y ponderan las opciones de acción para encararlos” (10). En este sentido, la política pública define el problema de una forma y no de otra, así mismo establece una estrategia y deshecha otras. Es decir, intenta pasar de las intenciones a los hechos, demarcando el problema y la hoja de ruta a seguir.

Para Subirats (1989) “las relaciones Estado-entes [...] locales se han caracterizado siempre por el conflicto y la reivindicación” (35) de intereses particulares que son “resueltos [...] por la vía de la negociación política” (35). En el análisis de estos conflictos es importante establecer mecanismos que “permitan convertir juegos de suma cero en juegos positivos” (90), es decir pasar de un solo ganador a través de incentivos que logren la cooperación y el consenso, de tal modo que todos los jugadores consigan de alguna forma también ganar.

1.2. La política pública como ciclo con etapas o como proceso constructivo

El modelo tradicional del análisis de políticas públicas se centra en la identificación de un conjunto de etapas que forman el ciclo de la misma, entre ellas la definición, diseño o formulación, la implementación, y también el seguimiento y la evaluación de las mismas. Cada etapa en este modelo es independiente de la otra, así la definición y el diseño serían etapas de carácter netamente político, mientras que la implementación sería de corte técnico burocrático (Oszlak 1980, 2-4). En este modelo “ambas perspectivas, la del diseño y la de la

¹²La conservación sería mantener el *status quo* y el cambio la posibilidad de modificarlo.

ejecución, heredan la tradicional separación entre la política y la administración, entre los decisores y los operadores (simples ejecutores)” (Aguilar Villanueva 1992, 8). Así cuando se mira la implementación ésta tiene un tinte meramente administrativo y funcional, en esta concepción no pueden existir conflictos de intereses contrapuestos sino solo efectividad técnica y funcional, desde allí si una política no funciona es debido a que existen fallas técnicas y burocráticas.

Cristina Díaz (1997, 9-28) reconoce cuatro fases de la política pública: construcción de la agenda, la formulación de la política, la implementación del programa y su evaluación. Para ella la construcción de la agenda incluye la emergencia del problema, su definición y su priorización que depende de los actores, su poder y sus estrategias. La formulación implica la elección de la estrategia fundamental a seguir en función de su viabilidad. La implementación del programa sería la ejecución del mismo y que incluye la organización de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos. Finalmente la evaluación consistiría en la revisión de los resultados o impactos obtenidos, en función a las metas esperadas. En esta concepción la implementación se restringe a la ejecución del programa, no está marcada ni por actores ni por sus intereses en conflicto, éstos solo aparecen en la construcción de la agenda y la formulación.

Para José Javier Gómez de la División de Desarrollo Sostenible de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe existen 5 etapas del proceso de políticas públicas y son: agenda político ética, la formulación, el proceso de decisión, la implementación y la evaluación. Según él no son etapas causales y consecutivas, son momentos analíticos, de calidad y duración heterogéneas, también las llama fases del ciclo y son interdependientes (Gómez 2013, 6). A pesar de que el autor habla de que las fases del ciclo de la política pública son interdependientes, para él solo el momento de la definición de la agenda tiene un JPP, la implementación como tal es sólo un momento técnico burocrático, y por lo tanto tiene que ser monitoreado, como veremos en el siguiente párrafo.

Para Gómez (CELAC 2013, 7-10) la agenda político ética es el conjunto de cuestiones en que ponen su atención los agentes públicos, en ella algunos temas logran imponerse porque algunos actores tienen mayor capacidad de incidencia para incluir, jerarquizar y excluir otros temas de la agenda, siendo el resultado de un juego de poder. La formulación y el proceso de

decisión significa identificar el problema y definir los objetivos y las metas, es decir diseñar la política pública. La implementación es poner en marcha la decisión tomada, comprende el desarrollo de las actividades tendientes a alcanzar los efectos buscados, es un proceso de gran complejidad, requiere monitoreo y coordinación. Finalmente la evaluación mide cómo los objetivos fueron logrados haciendo un análisis de la política pública que permite mantenerla, modificarla o retirarla.

Aún hoy se puede distinguir en la literatura un divorcio entre el diseño y la implementación, considerando al diseño como el "el paso sustantivo de la política y el determinante de su éxito" (Aguilar Villanueva 1993, 32), tal separación imposibilita la coordinación entre el nivel nacional y el local, lo que genera resistencias locales que impiden un desarrollo adecuado de la construcción de la política.

Esta "tendencia a reducir el estudio de la política al gran momento decisorio de gobierno, al diseño y selección de la mejor opción de conducta respecto de los fines llegó a su apogeo en 1965 con la instauración del 'presupuesto por programas', en el gobierno federal norteamericano" (Aguilar Villanueva 1992, 8). Así se pensaba que una buena decisión política, como un buen diseño harían que la política, con un efecto de "cascada", llegara hasta los niveles locales y se implementara sin dificultad, incluso se suponía una mejor actuación de la burocracia local si es que ésta cumplía bien su papel, ya configurado en el diseño

Este modelo *top down* –de arriba hacia abajo ha sido fuertemente criticado por ser lineal, causal y unilateral pero no menos por lo impositivo y excluyente, pues presupone que lo más importante ya está dado por el nivel central. Sin embargo, un sinnúmero de planes y proyectos en muchos países han perdido la perspectiva, puesto que a pesar de haber sido diseñados con mucha exactitud y prolijidad no han conseguido los éxitos deseados (Aguilar Villanueva 1992, 3-4). Esto hace pensar que el momento de la implementación –que no ha sido suficientemente observado e investigado tiene una lógica distinta, que es un espacio de producción política de decisiones no siempre convergentes con la política nacional.

Esto tiene coherencia con la definición de política pública que se asumió en la primera parte, en lo que corresponde al tercer modo de Oszlak y O'Donnell (1981, 109), no como el Estado

decidiendo unilateral e independientemente respecto de los otros actores sino como el resultado del relacionamiento con otras actorías y en especial con la sociedad civil, es decir la política pública es producto de esta interacción que puede darse en cualquier momento, tanto en el diseño como en la implementación, la evaluación o la rendición de cuentas.

La perspectiva utilizada en esta investigación es netamente politológica, pues ésta entiende que la política pública está dada por “momentos distintivos”, no etapas cerradas y sin comunicación que “ha involucrado una suerte de separación entre fases políticas y técnicas que tendían a diluir el componente político que de manera permanente se juega en todo el ciclo” (Minteguiaga 2003, 6). Más bien serían momentos interdependientes entre sí, siempre cargados de un alto componente político. Así no solo el momento de la definición y diseño, sino la implementación, la evaluación y el control (como la rendición de cuentas) cuentan con tal componente, entendido como la posibilidad de disputar los sentidos, orientaciones y hasta formas de concreción de la política.

Este enfoque es diferente a la del ciclo de la política porque es una mirada que introduce en el análisis la idea de las políticas públicas son una suerte de “procesos productivos” (Minteguiaga 2003, 8) donde el diseño y la implementación son momentos constructivos de tal proceso. Tales momentos se necesitan y se articulan constantemente, tanto en el nivel central como en el nivel local, en los dos se toman decisiones y lo político y lo técnico son definidos como componentes o elementos participantes del proceso. Este enfoque de política pública como proceso supone que “cada uno de los 'momentos' involucran potencialmente todas las actividades y procedimientos, es decir, en todos hay ejecución, decisión, definición, negociación, evaluación, control, etc. Y en todos se juegan intereses, hegemonía” (Minteguiaga 2003, 12).

1.3. El momento de la implementación

La implementación se encuentra “entre el extremo de un concepto de política como 'declaración de intenciones' -anterior a toda acción- y el extremo del otro concepto de política como 'declaración de resultados' -posterior a toda acción”, este es el espacio que se debe 'reivindicar y recuperar', el 'intermedio del actuar' (Aguilar Villanueva 1993, 44). Ello significa que la implementación es “el tránsito del concepto (lo abstracto) a lo real (lo concreto) y el tránsito de lo probable (el objetivo, la expectativa) a lo efectuado” (Aguilar

Villanueva 1993, 48).-Es decir, definir qué exactamente debe hacerse, cómo debe hacerse, cuándo debe intervenir y dónde, esto implica pasar de la declaración de intenciones a la puesta en marcha a través de metas y objetivos puntuales.

En las últimas décadas muchos gobiernos y sus especialistas se han enfocado en el momento de la puesta en marcha o implementación de las políticas públicas, debido a que programas que fueron muy bien diseñados, encontraron mayor dificultad en el momento de la implementación (Aguilar Villanueva 1992, 5).

Las investigaciones encuentran factores que afectan la implementación efectiva de una política pública, esto hace suponer el apareamiento de un nuevo JPP, con otros actores que desafían el diseño inicial, desde intereses contrapuestos que generan conflictos que pueden resolverse a través de una posible cooperación.

Por todo ello es que la política pública se puede construir de arriba hacia abajo, como de abajo hacia arriba, o de doble vía, en un proceso en que los intereses y las estrategias de los actores y las instituciones se combinan, se debaten, se conflictúan y finalmente se decide. Se distingue con Roberts (2001) y Aguilar Villanueva (1992) la existencia de dos niveles de interacción que se pueden articular, el nivel central y el nivel local, con dinámicas e intereses diferentes y que le dan vida propia al JPP en la implementación local. En el nivel central se toman las decisiones nacionales, fruto de ello son los planes nacionales, en él confluyen los intereses tanto de la sociedad civil como del mismo Estado; en el nivel local se toman las decisiones *en territorio*, aquí pueden rediseñarse los planes nacionales. La aparición de nuevos actores también es clave. Por ejemplo, más allá del gobierno central y la sociedad civil a nivel nacional, se integran los gobiernos locales y la sociedad civil local.

Este asunto fue debidamente tratado por la literatura especializada. Durante los años 70 aparecieron los trabajos de Martha Derthick (1972) quién empezó por preguntarse por qué los programas federales en EEUU fallaban. En esta línea dicha interrogante inauguró un nuevo campo de indagación que estudiaba los problemas de implementación de las políticas públicas en el marco de las relaciones entre los gobiernos federales y los gobiernos locales.

En este sentido, su investigación destacó los problemas y supuestos vinculados a la “centralización”, es decir cuestionaba la creencia en la “fácil y subordinada articulación”

existente entre los niveles nacionales y locales. Para Derthick, en lo local el rediseño y la implementación se encuentran intrínsecamente unidos justamente por las dificultades que suele tener el nivel central o nacional para comprender las particularidades de los ámbitos locales de implementación de las políticas públicas. Desde su punto de vista era indispensable criticar a aquellos planificadores y analistas federales que dejaron fuera de consideración en la formulación o diseño de una política que va a implementarse a nivel local, las acciones sean de apoyo, resistencia y hasta indiferencia por parte de las autoridades y grupos sociales a nivel local. De esta manera, la autora sintetiza su posición afirmando que:

El fracaso se debió principalmente a la limitada capacidad del gobierno federal para influir en las acciones de los gobiernos locales y a su tendencia a proyectar metas ideales. Estas dos incapacidades son inherentes a la posición que el gobierno central ocupa en el sistema federal americano (Derthick 1972, 83).

Igualmente, para Aguilar Villanueva, quien coincide en los resultados de las investigaciones de Derthick:

La dificultad de llevar a cabo muchos planes federales reside precisamente en que sus objetivos tienden a ser grandiosos, excesivos, por la magnitud de su cobertura y de su idealidad [...]. Esta propensión se debe a la 'posición central' que el gobierno federal ocupa en el sistema político. 'Su escala de jurisdicción y su lejanía de la ejecución material de los programas nacionales' lo lleva a proyectar objetivos que trascienden los asuntos singulares de las localidades (los cuales además desconoce), y objetivos supuestamente capaces de sacudir la rigidez y hasta mezquindad del arreglo de los intereses, usos y poderes locales (Aguilar Villanueva 1993, 39).

En todo caso, aquí nos interesa el momento de la implementación, mismo que se da:

(...) en contextos socio políticos determinados y en la dinámica cotidiana donde se lleva a cabo la misma instrumentación de la política, lo que permite incorporar aspectos escasamente contemplados por otras líneas de investigación que insisten en ver a las políticas del Estado como producto de decisiones que tiene lugar en las organizaciones del Estado (Mintegiuga 2003, 9).

Los municipios locales al incluir desde instancias mixtas como los CCNA¹³ los intereses del gobierno central, los del gobierno local y los de la sociedad civil se constituyen en contextos sociopolíticos determinados donde confluyen una serie de intereses contrapuestos, por parte de organizaciones de los gobiernos locales y en especial de la sociedad civil que a través de estrategias intentan ganar protagonismo e incidir en la toma de decisiones.

La implementación “es precisamente el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido” (Aguilar Villanueva 1992, 12). Esta definición remite a la acción o a las acciones que permitan cumplir una serie de pasos para lograr la ejecución de la política previamente planificada en el diseño y completar el proyecto, lo cual vislumbra el papel preponderante de la implementación en la efectividad de la política.

Para completar entonces “La implementación es [...] el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa” (Aguilar Villanueva 1992, 18), ensamblaje de la política definida y formulada en el ámbito nacional y ahora con capacidad de ser rediseñada en el ámbito local.

Este proceso de ensamblaje implica también que “en el proceso implementador se mantiene de hecho el proceso de negociación y compromiso con que se elaboró el programa de actuación pública, y ese continuum elaboración implementación provoca efectos de abajo a arriba, modificando de hecho la misma concepción de partida” (Subirats 1989, 113). Pero es mejor decir que es un proceso de ida y vuelta, es decir la política pública va de arriba abajo, desde el nivel central al nivel local y viceversa. Por eso es una construcción siempre inacabada, siempre por definirse desde actorías, escenarios y condiciones que exceden la formalidad del diseño y del mismo Estado y su institucionalidad. En todo caso es un resultado contingente y nunca definido de antemano por más esfuerzos de control, monitoreo y seguimiento que puedan ponerse en marcha desde el Estado.

¹³ Las instancias mixtas son instituciones en que el Estado y la sociedad se encuentran, en el caso de los CCNA para deliberar sobre la política pública local, la participación en los CCNA se daba de forma paritaria, es decir en igualdad numérica entre los miembros del Estado y de la sociedad civil, y cada miembro tenía solo un voto, es decir, el peso de cada voto es igualitario a cualquier miembro, tanto del Estado como de la sociedad civil. Sin embargo entendemos con Majone (2005) que un voto puede no tener el mismo peso en términos de voz y capacidad de argumentación y convencimiento que otro, pero esta investigación no ahonda en tal debate.

En este sentido, el JPP permite identificar el entramado conflictivo entre actores sociales y estatales y puede completar el debate y la discusión empezada en el nivel central desde elementos concretos y específicos de la localidad que hasta ahora no han sido tomados en cuenta suficientemente.

1.4. El JPP en la implementación a nivel local

(...) el JPP conduce a una investigación positiva y rigurosa de la formulación, adopción, evaluación, mantenimiento o remplazo de las PP. Una breve reflexión sobre cada una de estas posibilidades basta para darse cuenta de que en todas ellas hay conflicto y actividad conjunta de jugadores (...), esto es se trata de *juegos* que determinan los *resultados* particulares (Molinet 1993, 46).

El JPP se puede observar en todo el proceso de construcción de la política pública, no solo en la definición, sino en la implementación e incluso en la evaluación de la misma.

El *JPP* constituye un marco de referencia teóricamente ventajoso desde dos puntos de vista. Por un lado, el concepto de *JPP* hace posible examinar la dimensión polémica, el contenido irreductiblemente conflictivo y arriesgado de toda *PP*. Por otro, el *JPP* -al igual que cualquier otro juego similar- implica un concepto particular de solución o equilibrio que permite pensar los resultados de los conflictos bajo la forma de arreglos institucionales (Molinet 1993, 45-46).

Por tal razón el JPP es un marco teórico ventajoso en dos niveles, primero por que revisa y examina la dimensión polémica, el contenido conflictivo de la política pública, y segundo porque se resuelve a través de componendas o arreglos institucionales que hacen referencia a las reglas de juego institucionales (formales e informales) y que pueden ayudar a subsumir el conflicto o al menos reducirlo.

Este modelo de investigación permite analizar los intereses de los protagonistas o jugadores, así como sus recompensas o castigos y la misma política pública en términos de ganadores y perdedores lo cual le da el carácter eminentemente político al JPP, el mismo que se efectúa normalmente al interior de las instituciones.

Las políticas nacionales son normalmente muy ambiciosas e idealistas, por ello el contexto político local debe priorizar su intervención según los requerimientos y necesidades propias, solo así se puede lograr que éstas se adecúen a las realidades y posibilidades de los espacios de implementación. Esto no significa que el mismo gobierno central como hacedor de la política nacional no intervenga como actor importante dentro del JPP en el momento de implementación local, sus intereses también están en juego y sus actores desarrollarán estrategias para lograr que su voluntad se efectivice a través de las decisiones y de la implementación en el espacio local.

El concepto de JPP tiene aportes provenientes de perspectivas y análisis más economicistas particularmente desde lo que se conoce como Teoría de Juegos, aunque reconociendo los límites del paradigma del racionalismo puro. Desde sus defensores, el JPP se alimenta con los diversos intereses y estrategias de los actores que intervienen en la acción estatal. En ese sentido la implementación implica la conjunción de estos elementos, en algunos casos sus actores y sus coaliciones se harán con la victoria, en otras será con la derrota, aunque está no sea completa. Es decir, el JPP nunca es un juego de suma cero.

En fin, generalmente el *resultado* propio del juego es una *PP*. Ésta es concebida como un curso de acción gubernamental consistente en una serie de decisiones relativas al empleo, no empleo o remplazo de un instrumento, o de una combinación de instrumentos para cambiar o conservar un *estado del mundo*. (...) En cuanto *resultado* del *JPP*, una *PP* resulta estrictamente una configuración de pérdidas y ganancias (Molinet 1993, 45).

Para una mejor comprensión del JPP conviene revisar, como hace Molinet (1993), los postulados centrales de la Teoría de Juegos que se plantea desde los jugadores que intentan mantener una situación o *status quo* (mantener la situación actual y no cambiar) y otros que desarrollan estrategias para cambiarlo. En ese proceso hay unos que logran mejor sus objetivos y otros que pierden posición y caen en desventaja, y desde allí se configura la política pública.

Sin embargo el determinismo de la Teoría de Juegos minimiza la complejidad del juego político porque no se trata únicamente de ganadores y perdedores; los actores llevan adelante estrategias que les permiten incidir en la toma de decisiones y fundamentalmente sobre la producción de la política pública. El JPP tiene muchas más implicaciones como el

reconocimiento de individuos, sujetos de derechos y sus colectivos pugnando constantemente por ver reflejados sus intereses en la toma de decisiones, intereses contrapuestos, que a pesar de no siempre materializarse en decisiones locales, se mantienen latentes y eso va más allá de identificar a los perdedores y ganadores.

El concepto de JPP permite así entender qué estrategias sigue el Estado o mejor dicho sus actores, para conseguir una “solución o equilibrio pues permite pensar los resultados de los conflictos bajo la forma de arreglos institucionales” (Molinet 1993, 45). El equilibrio entre los actores y sus intereses permite reducir el conflicto a través de arreglos institucionales que permiten la negociación. Para encontrar el equilibrio el autor propone analizar por separado cada una de las dificultades (intereses contrapuestas) en función de cada uno de los actores, lo cual permite visibilizar mejor el JPP y la resolución de los problemas. El JPP se produce al interior de las mismas instituciones que generan una serie de reglas que influyen sobre las estrategias y los objetivos a seguir, es decir afectan directamente las decisiones. En otro texto, Molinet (2003, 3 y 7) las identifica como reglas de operación que están dadas para organizar el poder dándole un cauce al JPP. Tales arreglos institucionales enmarcados en las o reglas de operación permiten la configuración del JPP a través de unos mínimos que permiten a los actores participar y elegir mejor sus estrategias.

Los JPP permean la implementación. Las luchas internas dentro de la burocracia estatal y los actores locales son un reflejo de la lucha social por incidir en la toma de decisiones, lo que significa que:

En la medida en que la política que se intenta implementar encuentra oposición, es probable que los objetivos inicialmente contemplados al formularla deban modificarse. Por eso, según esta interpretación, la implementación no debe concebirse como un proceso que tiene lugar *después*, e independientemente, del diseño de una política (Oszlak 1980, 8).

Esto nos lleva a pensar que el diseño (conjunción de intereses contrapuestos) está intrínsecamente unido a la implementación (instrumentación del diseño o del rediseño). Es importante pensar en que de acuerdo a cómo se dé el JPP, éste

Puede contribuir a la estabilidad de las políticas públicas o conducir a grandes vaivenes; puede facilitar su adaptabilidad o llevarlas a la rigidez excesiva; puede producir políticas que

promuevan tanto el bienestar público como los intereses privados; puede influir en la calidad de la implementación (Scartascini et al. 2011, 2-3).

Scartascini invita a reflexionar acerca de que cuando se observa el JPP en su realidad, podemos intuir los direccionamientos y redireccionamientos hacia políticas públicas centradas en el bienestar o en intereses más individuales o privados, es decir permite decir algo más sobre la calidad de la política pública que se está “cocinando”.

Siguiendo a Molinet, “la definición y operación de las políticas públicas es el resultado de un juego que juegan los electores, los políticos y los burócratas” (Molinet 1993, 39). Como vemos se identifican claramente tres actores que cumplen roles diferentes en el juego: electores, políticos y burócratas, todos tratarán de ganar e intentarán hacerse con el poder a través del control y la configuración de la política pública.

La definición y operación de las políticas públicas es el resultado de un juego que juegan los electores, los políticos y los burócratas. Cada uno trata de ganar de acuerdo con sus intereses propios. Los gobiernos llegan a hacer lo que hacen, políticas públicas, según los resultados de este juego. A lo largo de la partida, los electores tratan de controlar a los políticos y éstos a los burócratas (Molinet 1993, 39)

Ahora bien, como bien indica Aguilar Villanueva, para indagar empíricamente “la complejidad de la acción conjunta” presente o probable de la implementación de una determinada política es indispensable:

a) Localizar y enumerar las instancias gubernamentales y no gubernamentales que intervienen en el programa de implementación; b) determinar su tipo de “conexión con el programa”, es decir, qué papel juegan y qué peso tienen en el desarrollo de las acciones; c) identificar su “perspectiva y mayores objetivos” dentro del programa; d) y su “sentido de urgencia” en el desempeño de sus actividades de colaboración. Este mapeo de agentes, actitudes y acciones arroja como resultado la presencia de un buen número de actores divergentes en la ejecución de la decisión política más simple (Aguilar Villanueva 1992, 14).

Desde aquí podemos tratar de hacer dialogar a ambos autores: Villanueva y Molinet en lo referente al Juego involucrado en la implementación de una política y cuando esta afecta tanto a l nivel nacional como local. Siguiendo la propuesta desde los protagonistas del JPP de

Molinet: a) instancias gubernamentales son los burócratas y los políticos y las instancias no gubernamentales son los electores, los tres intervienen en la implementación de una política; b) los burócratas normalmente son contratados como “técnicos” para implementar el programa desde el gobierno central y desde los gobiernos locales (ya vemos con Molinet que su hacer y competencia escapa a este planteamiento), los políticos¹⁴ dan a los burócratas los lineamientos y directrices para la implementación y los electores a través de sus mandatos dictaminan cómo se debe implementar los programas de la política pública (no siempre los mecanismos de control son los óptimos); c) el objetivo del burócrata sería cumplir a cabalidad con lo mandado por su jefe inmediato el político y así mantener su puesto, el político intenta a través del burócrata cumplir los mandatos del mandante elector y el elector que se cumpla su mandato; d) la urgencia la pone fundamentalmente el elector, el político y el burócrata intentan someterse y cumplir con los tiempos requeridos por el elector. Una de las varias consecuencias que podemos intuir es que tenemos por los menos dos tipos de burócratas, uno se debe al político del gobierno central y el otro al político del gobierno local y dos tipos de políticos (político central: Presidente de la República y sus representantes y el político local normalmente el Alcalde), lo cual agranda la complejidad y la diversidad de intereses entre los actores y que se representa continuamente en términos de conflicto.

Electores, políticos y burócratas son los actores y protagonistas del JPP, cada uno tiene sus propios intereses y estrategias para ganar este juego y controlar la política pública a través de su definición e implementación. Las estrategias pasan por el poder de control que cada uno tiene o podría tener sobre los otros jugadores, y tiene que ver con las reglas institucionales y con la información con que cada uno cuenta o puede contar.

En tal contexto se da la:

Realización de intercambios y producción de efectos que resultan de la interacción de tres protagonistas individuales o colectivos: los políticos, los burócratas y los electores. Las políticas públicas consisten en cursos de acción específicos cuyo propósito depende de la cooperación y del enfrentamiento entre protagonistas que tratan consistentemente de llevar a

¹⁴También habría dos tipos de político, el Presidente de la República es el político elegido a través de un proceso democrático para cumplir los mandados del mandante elector. El Alcalde de igual forma en el nivel local es elegido democrático por sus electores locales, es decir, es también un político.

cabo, dentro de una o varias restricciones relevantes, sus propios objetivos. ¿Qué dificultades resultan? ¿Cómo las enfrentan? (Molinet 1993, 39).

La política pública es el resultado tanto de los enfrentamientos como de la misma posible cooperación entre los actores al enfrentar las dificultades, propias de su complejo ciclo, a través de estrategias como la negociación por ejemplo y sin olvidar que son actores “racionales” en el sentido en que evalúan su contexto y la información con la que cuentan (información siempre limitada y variable); toman decisiones que buscan maximizar sus objetivos y reducir los costos de su consecución; y, finalmente, que su interés primordial es ganar, no perder.

Sin embargo, para complejizar algo más la argumentación, podemos decir que: “la condición de suma-cero exige que los beneficios de los ganadores sean exactamente iguales a la cantidad absoluta de pérdidas de los perdedores” (Riker 1992, 159), pero tal condición en un sinfín de escenarios y conflictos políticos, como el de la presente tesis, es casi imposible de encontrar, puesto que no se pueden cuantificar numéricamente cada una de las pérdidas y cada una de las ganancias. En qué magnitud se pierde, y en qué magnitud se gana, no lo sabemos con exactitud.

Pero es que “incluso los perdedores en una decisión concreta ganan más de lo que pierden en razón de su participación en la sociedad, [y para ello] solo puede ser usado un modelo de suma-no-cero” (Riker 1992, 160). Es decir, que los entramados sociales son mucho más complejos de lo que podemos percibir, a veces perdiendo, también se puede ganar dentro de otras aristas sociales y políticas, al interior de sociedades o municipios locales, como es el caso y siempre en una dinámica que excede la idea de que lo que gana uno lo pierde el otro.

Para “juegos de tres o más personas, los jugadores se preocupan principalmente por seleccionar no solo las estrategias, sino también los compañeros. Los compañeros, una vez que lo sean, escogerán una estrategia” (Riker 1992, 163). Es decir en los juegos de más de tres actores, como es el caso de la presente investigación, se pueden formar coaliciones, mismas que manejan estrategias, y deciden de común acuerdo, si se conforman, ganar una parte para cada uno.

Incluso podemos acotar que “la teoría de juegos cooperativos trata de competencia, cooperación, conflictos, negociaciones, formación de coaliciones, reparto de beneficios o distribución de costos” (Sánchez 2010, 74); de tal forma que de alguna forma los juegos de cooperación también son juegos racionales, en la medida en que todos los jugadores, en alguna medida, tienen ganancias a favor de sus propios intereses, siendo así juegos de suma no-cero.

Actor Político

(...) es evidente en arreglos constitucionales que siguen algún tipo de regla de la mayoría para seleccionar representantes políticos, que los electores, individualmente u organizados de acuerdo a sus intereses, los consideran como sus representantes y, llegado el caso, exigen cuentas en términos del cumplimiento de sus propias expectativas (Molinet 1993, 40-41).

Los electores o ciudadanos a través de elecciones democráticas (basadas en reglas dadas por la Constitución como la mayoría simple) eligen a sus mandatarios o políticos para que cumplan sus mandatos o expectativas en un tiempo o periodo establecido por la misma Constitución. Los electores pueden elegir a sus representantes o políticos de forma individual o colectiva cuando se encuentran debidamente organizados a través por ejemplo de organizaciones sociales o comunitarias.

(...) los políticos tienen que resolver el importante problema de vigilar el cumplimiento de las metas que persiguen cuando encargan PP a las distintas instancias burocráticas, y así mismo supervisar la conducta discrecional de los burócratas para minimizar la probabilidad de que éstos se limiten a perseguir sus propios objetivos alejándose de las metas de los políticos, y con ello, de las preferencias del electorado, en la justa medida en que éstas cuenten. (Molinet 1993, 51).

Los políticos son profesionales que llegan a ser lo que son a partir de procesos electorales, que los convierten en representantes y en mandatarios de los mandantes o electores. Encargan a los Burócratas el cumplimiento de las políticas públicas que den bienestar a los electores y les permitan mantener su puesto y función. Eso significa que los políticos están abocados a resolver el problema del control sobre el burócrata para que cumpla con las metas de la política pública.

(...) los políticos con un cargo, facultados para elegir los objetivos, recursos e instrumentos que utilizarán los programas y políticas que también ellos escogen, así como para asignar responsabilidades de ejecución y supervisión. Ésas son, ante todo, *decisiones de disposición*. [...] Los políticos toman decisiones de disposición para obtener el mayor crédito posible por las mejoras netas de bienestar que consigan sus partidarios potenciales, cuyo apoyo es necesario para que el político permanezca en el cargo (Molinet 1993, 51-52)

La facultad que tienen los políticos de tomar decisiones de disposición es disponer a sus agentes, representantes o burócratas la utilización de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus propios objetivos o preferencias, evitando la discrecionalidad de los mismos y que busquen sus propios intereses, alejándose de las preferencias de los políticos y eventualmente de los electores.

Actor Burocrático

(...) los burócratas del tipo servicio civil son profesionales contratados para desempeñar trabajos calificados, necesarios para definir y poner en práctica PP que, por su parte, responderán a los intereses de los políticos y, eventualmente, a los intereses de los electores. De acuerdo con estas expectativas, los políticos exigen responsabilidades a ese personal (Molinet 1993, 40-41).

Los burócratas son profesionales contratados por los políticos para desempeñar trabajos calificados en términos de definición y ejecución de la política pública, por lo cual los burócratas pueden ser objeto de control y supervisión. "Se considerará como burócrata al jugador del JPP cuyas acciones son decisiones de uso de los instrumentos gubernamentales" (Molinet 1993, 53-54). Por lo tanto los burócratas toman decisiones de uso que se restringen al cumplimiento de sus funciones, puntualizadas en el contrato; sus intereses y estrategias se enmarcan en lo que la jerarquía o sus autoridades les permiten hacer y a las reglas de operación explicitadas en sus contratos, recibiendo recompensas o castigos en la medida en que cumplan o no con lo dispuesto.

“Respecto a los burócratas, se supone que poseen los conocimientos especializados para usar los instrumentos gubernamentales según los procedimientos administrativos debidos y de conformidad con las preferencias de los políticos” (Molinet 1993, 55). Los burócratas entonces son entes especializados en el aparato público y en la planificación e

instrumentación de la política pública, por supuesto para el cumplimiento de sus funciones que se articulan con los intereses y objetivos de los políticos.

“La información disponible para el agente, acerca de las particularidades intrínsecas del asunto es distinta, mayor o mejor que la de quien le otorga el poder” (Molinet 1993, 47), en tal caso los electores no manejan suficiente información, a diferencia del político y del burócrata en especial que maneja mayor y mejor información. Esta asimetría es una característica importante del JPP y por supuesto de la solución al conflicto e incluso para la cooperación y puesta en marcha de la política pública.

Actor Elector

(...) es evidente en arreglos constitucionales que siguen algún tipo de regla de la mayoría para seleccionar representantes políticos, que los electores, individualmente u organizados de acuerdo a sus intereses, los consideran como sus representantes y, llegado el caso, exigen cuentas en términos del cumplimiento de sus propias expectativas (Molinet 1993, 40-4)

Los electores o ciudadanos son los que a través de los mecanismos de la democracia representativa eligen a sus representantes o políticos (Presidente para el gobierno central y Alcalde para el gobierno local), para que a través del período para el que fueron elegidos cumplan con las expectativas ciudadanas, de no hacerlo los electores pueden retirarles su apoyo en las siguientes elecciones.

Las distintas formas de acción colectiva del electorado tendrán que comparar los costos y beneficios de llamar a los políticos o a los burócratas al orden en términos de la orientación, forma y oportunidad de las *PP* relevantes para su propio bienestar” (Molinet 1993, 60).

También llamados mandantes los electores tienen que ejercer control sobre el político y el burócrata para que sus objetivos e intereses puedan visibilizarse en la política pública y en términos de su bienestar. Para ello utilizarán diversas acciones colectivas como marchas, plantones o su participación en las instancias mixtas como los CCNA para apoyar o combatir las acciones de los políticos y sus representantes los burócratas. Sin embargo el elector es el actor con menos información.

“llegar al resultado del *JPP* implica un importante problema de coordinación. Cabe precisar más la índole de esta dificultad en términos del concepto *costo de transacción* [...] una *PP* requiere trámites, acuerdos, negociaciones y arreglos” (Molinet 1993, 49). Por lo tanto resolver el *JPP* a través de la definición de la política pública implica remediar el problema de coordinación existente entre los actores participantes, por ello será necesaria una inversión en trámites, acuerdos y negociaciones.

En el *JPP* hay jugadores que actúan en nombre de otro jugador, se presentan como agentes o mandatarios de los intereses de otros [...] los políticos, actúan como agentes de los electores; a su vez, los profesionales de la administración pública, los burócratas, participan en *JPP* como agentes de los políticos (Molinet 1993, 46-47).

En tal virtud tenemos que los representantes de los electores son los políticos, que a su vez son representados por los burócratas. Es decir los agentes por excelencia son los burócratas, los mismos que manejan mayor y mejor información y esto se convierte en una dificultad.

(...) esta dificultad particular se conoce como *problema del mandante y del mandatario o agente* (PMM). ¿Habrá alguna estructura de incentivos suficiente para que el agente lleve a cabo los actos que mejoran el bienestar del mandante?, ¿habrá una estructura de supervisión y monitoreo suficiente para conseguir ese resultado?, o ¿valdrá mejor una estructura que mezcle incentivos y castigos? (Molinet 1993, 48)

El autor se cuestiona por las implicaciones que tiene esta dificultad de que los representados electores y políticos consigan sus objetivos y se pregunta si las estrategias de control y supervisión serán herramientas suficientes para que el agente burocrático no se desvíe de los lineamientos recibidos.

Los políticos y los burócratas son individuos profesionales cuyas propias funciones de utilidad esperada, tomadas por separado, sólo coinciden aleatoriamente, de hecho pueden llegar a contraponerse [...]. [Sin embargo] las preferencias de ambos pueden llegar si no a coincidir, al menos a no estorbarse y aun a cooperar para conseguir sus objetivos (Molinet 1993, 51)

Esto quiere decir que los intereses de los actores, en especial los del político y del burócrata, no siempre coinciden, incluso pueden contraponerse, en el mejor de los casos encontrar puntos de acuerdo para cooperar en la consecución racional de sus intereses.

Llegados aquí es menester hacer un enlace con el objeto empírico de la investigación que es la política de trabajo infantil (desde su diseño como PETI 2008 y su rediseño en lo local); el plan nacional construido en el nivel central debe pasar por el tamiz del CCNA en el cual sus miembros tanto de Estado (burócrata que representa al gobierno central, político y burócrata que representan al gobierno local) como de la sociedad civil organizada (electores) en ONG y organizaciones sociales y comunitarias.

Identificados los actores y sus intereses, los conflictos debidos a esta diversidad, el siguiente cuadro intenta identificar mejor los intereses en juego y las estrategias posibles para cada actor o jugador:

Cuadro No. 1: Intereses y Estrategias de los actores

Actor	Intereses	Estrategias
Actor Político: Alcalde (gobierno local) o Presidente (gobierno central)	Mantenerse en el poder	Cumplir con los mandatos de los electores, a través del burócrata
Actor Burocrático (gobierno local o gobierno central)	Mantener su puesto, mejorar su sueldo	Utilizar a su favor la asimetría de información, mayor y mejor, para cumplir con los mandatos de los políticos
Grupos de Electores organizado en Organizaciones sociales y comunitarias y ONG	Que se cumplan sus mandatos a la hora de elegir a sus representantes políticos	Utilizar la acción colectiva para que sus mandatos se cumplan

Fuente: trabajo investigativo

1.5. Síntesis y Conclusiones del capítulo 1

Mediante una multiplicidad de políticas públicas, los gobiernos afectan la forma en que las personas individual y colectivamente tratan bien que mal de resolver sus vidas. Las políticas públicas son acciones colectivas específicas que utilizan los instrumentos del gobierno para variar la distribución del bienestar entre grupos de electores. La negociación, el regateo, la supervisión y el monitoreo caracterizan, casi siempre, las decisiones asociadas (Molinet 1993, 38).

Es importante recapitular para poder centrar el marco teórico del JPP como modelo de investigación propuesto por Molinet, pues permite visibilizar el conflicto y la posible cooperación entre los actores y jugadores que dé como resultado una política pública, en el contexto de un Estado que decide en función de este conflicto de intereses y no al margen de él, conflicto que excede la perspectiva y el ámbito estatal y logra incluir otras miradas más locales e incluso ciudadanas. Además de que tales decisiones en términos de política pública, así como de ganadores y perdedores afectan las vidas de las personas y su bienestar.

(...) para que una política pública (PP) cobre existencia es preciso que, al menos en el límite, los electores y los políticos, al igual que éstos y los burócratas consigan aproximar razonablemente sus objetivos y, por tanto, hacer coincidir sus acciones para modificar o preservar *un estado del mundo* (Molinet 1993, 40).

Como dice el autor por lo menos en el límite o al final del conflicto los actores resuelven de forma razonable, es decir, acercando la decisión lo más posible a sus intereses y que en la definición final de la política pública, de alguna manera, sus intereses se encuentren incluidos.

Es momento de concatenar y articular este primer capítulo con el resto de la tesis, para ello sintetizo el primero como marco teórico de la tesis con tres grandes categorías: el enfoque de política pública elegido, la definición de política pública ajustada a este enfoque, la implementación local como el espacio de concreción y rediseño de la política nacional y el JPP como el instrumento para observar ese momento “productivo y político” de la acción estatal. A través de éste se pueden capturar los intereses y las estrategias de los actores y protagonistas del mismo desde las categorías de elector, político y burócrata. El segundo capítulo permitirá empezar a aterrizar estos conceptos y categorías, a través del delineamiento de un marco referencial del diseño inicial dado por la política nacional (PETI 2008), que vislumbra con suficiente claridad los intereses estatales y sus estrategias. El tercer capítulo se circunscribe al momento de la implementación en que los miembros de los CCNA de Quito y Pedro Moncayo, también actores y protagonistas de estos JPP locales, tratan de posicionar sus intereses a través de estrategias elegidas en función de reglas de operación o institucionales y que permiten visibilizar ganadores y perdedores, pero no menos producción de política pública. Finalmente el cuarto capítulo permite evaluar si la pregunta central (cómo se caracterizó el JPP) fue respondida, y en qué términos, los avances y límites de la política de erradicación del trabajo infantil en estos cantones y haciendo extrapolaciones para

visibilizarlo en el contexto nacional, así como identificar las posibles nuevas líneas de investigación que aparecen.

Capítulo 2

Marco normativo y programático del plan de erradicación del trabajo infantil en Ecuador

Después de revisar el marco conceptual sobre los enfoques de producción de política pública, el alineamiento del concepto de política pública al enfoque elegido y centrarnos en el JPP como tal, es menester contextualizarlo en la plan nacional de erradicación del trabajo infantil (PETI 2008) llevada a cabo por Ecuador, para a través de los actores involucrados en su diseño identificar los intereses y las estrategias estatales que serán parte del momento de su implementación a nivel local y del “juego” allí desplegado entre sus protagonistas en los cantones de Quito y Pedro Moncayo.

Es importante hacer algunas puntualizaciones entre desconcentración, descentralización y régimen de competencias en Ecuador. Para empezar:

La desconcentración es el mecanismo en el cual, la ley otorga, de forma regular y permanente, determinadas competencias a un órgano inferior, que se encuentra en la misma entidad pública. Supone una división objetiva de funciones y un sometimiento jerárquico al Poder Ejecutivo (Gallo 2010, 67).

En tal virtud el plan nacional de erradicación del trabajo infantil le pertenece al Ejecutivo (Ministerio de Trabajo, MIES, CNNA), y se implementa en territorio a través de sus órganos descentralizados. Para la Semplades (2014, 200) “desconcentrar consiste en ceder capacidad de decisión de un nivel jerárquico a otro dentro de la misma institución. La misma organización distribuye internamente sus espacios de decisión”. En tal virtud:

A través de esta propuesta de reordenamiento, se buscó fortalecer el nuevo modelo de gestión estatal desconcentrado, desde dos perspectivas: la primera, para acercar el Estado a los/as ciudadanos/nas y coordinar de mejor manera la gestión pública; y la segunda, racionalizar la prestación de servicios públicos evitando duplicidades, deficiencias administrativas o ausencia de Estado (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2014, 75).

A diferencia, “La descentralización consiste en la transferencia de funciones estatales a entes con personalidad jurídica propia, separadas de la administración local” (Gallo 2010, 68-69), a esta categoría pertenecen los GAD municipales, que tienen personalidad jurídica y por tanto son autónomos, la política estatal debe incidir políticamente en las decisiones de los GAD, a través de espacios de encuentro entre estos dos niveles de local (gobierno nacional y gobierno local), como fueron los CCNA, en que los intereses de un lado y otro, incluidos los de la sociedad civil organizada, pueden tomar un solo cauce en función del JPP que se configura. En este contexto es el COOTAD (2010, 13) quien determina las competencias exclusivas para cada nivel de gobierno, así como las competencias concurrentes, en que los distintos niveles comparten la misma.

Además:

Descentralizar supone crear nuevas instancias, nuevos entes, distintos de aquel del cual se va a transferir capacidad decisoria; incluso puede suponer la creación de capacidad jurídica propia, e implica transferir recursos y la posibilidad de nuevas normas propias de funcionamiento [...] Descentralización no es la versión antagónica de centralización [sino] que son dos modos de hacer gobierno, entre los cuales suceden un conjunto creativamente infinito de situaciones posibles, las cuales dependen siempre de los contextos históricos y de las relaciones sociales y políticas que los definen (Senplades 2014, 200).

La descentralización les dota a los gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador la posibilidad de la autodeterminación, de tomar decisiones en función de sus realidades físicas, geográficas, pero no menos sociales y políticas.

Esto no excluye los principios del COOTAD (2010, artículo 3), a saber:

c) Coordinación y corresponsabilidad.- Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos.

e) Complementariedad.- Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la

ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano.

En tal virtud, los distintos niveles de gobiernos tienen responsabilidad compartida y deben complementarse, por ello deben coordinar entre sí la implementación del Plan Nacional del Buen Vivir, independientemente de si sean competencias concurrentes o exclusivas. Esto no resta que:

La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes (COOTAD 2010, artículo 5).

En tal contexto, entre las competencias exclusivas del GAD municipal está la de “planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional” (COOTAD 2010, artículo 55). Por lo tanto, el GAD tiene que articular con todas las instancias públicas y privadas el desarrollo de su cantón.

Los criterios para seleccionar los entrevistados en el nivel nacional, fue la identificación de las instancias gubernamentales que participaron activamente en la construcción del PETI 2008, como son Ministerio de Trabajo (ente rector: asesor técnico), el MIES (rectoría sobre el trabajo infantil informal: asesor técnico) y el CNNA (Secretaría Técnica del CNNA) que tenía la responsabilidad de organizar la implementación del plan en los territorios, a través de los CCNA. Las preguntas en el nivel nacional apuntaron a la identificación del nivel de participación de la entidad estatal en el proceso de construcción, así como sus intereses y estrategias, lo cual marca un gran marco de intereses y estrategias del JPP en el nivel nacional. Las entrevistas fueron de tipo abiertas, pues el extraer la información, así como la identificación de las posiciones y las estrategias, requería que las personas se expresaran con total confianza y tranquilidad, lo cual permitió identificar sus intereses y estrategias, así como los intereses y las estrategias de cada una de las instancias gubernamentales intervinientes en la construcción del PETI 2008.

Existe una matriz de procesamiento de la información, en el que participan los tres actores: Ministerio de Trabajo, MIES y CNNA separando la información en tres bloques, el primero marcado por el contexto y por estos tres actores nacionales, intereses, estrategias, coincidencias, coaliciones y rupturas; el segundo sobre los intereses ganadores que fueron configurando el PETI 2008, las estrategias que se delinearon para incidir sobre los municipios locales y sobre los otros documentos o planes que le aportaban también al PETI 2008; el bloque tres que mira más ampliamente las relaciones y el JPP entre los actores nacionales.

2.1. Antecedentes

“La situación ecuatoriana cambió desde el año 2007, tras el triunfo electoral de la Revolución Ciudadana, liderada por el actual presidente Rafael Correa, quien propuso [...] transformar [...] el sentido de la política en nuestro país” (Senplades 2013, 7). En ese contexto “la nueva Constitución otorga derechos completos (incluyendo los sociales y económicos) a todos los ciudadanos, y además, obliga al Estado a priorizar el pago de la deuda social por encima de cualquier otra obligación” (Senplades 2013, 8). Este proceso implicó el inicio de la puesta en marcha del proceso de alineamiento normativo y programático de las políticas públicas en el país.

Otro de los instrumentos de planificación, mencionados por el PNBV, con los que se cuenta hoy es:

(...) el Atlas de Desigualdades que refleja los avances del Ecuador en lo referente a derechos económicos y sociales. El Atlas responde a las preguntas: ¿Quiénes se han quedado fuera o rezagados en el ejercicio de los derechos? ¿Dónde se ubican en el territorio nacional? ¿Cuáles son las causas estructurales de las brechas encontradas? Con esta herramienta se analizan dimensiones como pobreza, educación, salud y nutrición, empleo, vivienda, seguridad social, activos productivos, tenencia de la tierra, violencia de género y uso de tiempo. El Atlas de Desigualdades constituye un monitor de las desigualdades. Este instrumento genera alertas en la administración pública para implementar las acciones correspondientes (Senplades 2013, 9-10).

Es así como el nuevo Estado ecuatoriano anclado a la Constitución 2008 diagnóstica las grandes situaciones de desigualdad y pobreza que vive el país y determina política pública más ajustada para dar respuesta eficaz a tales problemas.

Es importante “considerar cómo la sociedad civil pasó de una etapa de expansión de sus acciones y de sus organizaciones desde mediados de los 80, hasta este momento de inflexión¹⁵ en la revolución ciudadana” (Chiriboga 2014, 17). El país recuerda que la participación estatal en las políticas sociales era ínfima, mientras que las organizaciones no gubernamentales (ONG) ensancharon su participación en proyectos y programas sociales. Además:

A partir de 2007 y especialmente 2008, cambian las reglas de juego en el país. La aprobación de la Constitución de Montecristi establece nuevas prioridades, permitiendo al Estado recuperar su rol de regulación y planificación del desarrollo para el sector público, pero también para ser indicativo para el sector privado y las ONG. Desde entonces el Estado lleva una política social amplia y agresiva. Ello da pie para que las ONG y sus acciones sean vistas como un complemento a las prioridades nacionales y se busque supeditarles a la acción pública gubernamental (Chiriboga 2014, 39-40)

Esta recuperación por parte del Estado de su rol de regulador y planificador del desarrollo, implicó que las ONG y la cooperación internacional que se habían hecho de buena parte de las políticas sociales, retrocedieron para reubicarse como entes complementarios.

En este contexto este capítulo tiene la tarea de describir analíticamente el diseño de la política pública nacional de erradicación del trabajo infantil en Ecuador en el año 2008, esto significa reconstruir tal proceso desde sus puntos centrales¹⁶. El Estado tiene unos intereses que se plasman luego en una estrategia para incidir y lograr que en los territorios, regiones y municipios pueda implementarse.

La investigación revisa los puntos centrales como definiciones normativas y programáticas, prioridades, metas, los mismos que se vuelven criterios o dimensiones de análisis, pues dejan entrever los intereses y las estrategias estatales de cara al problema del trabajo infantil en Ecuador. La identificación de dichos intereses y estrategias del gobierno central permiten el acercamiento al debate que ha provocado la política en torno al trabajo infantil y también a las definiciones claves que informan la política extraídas de documentos oficiales como leyes y normativas, planes y programas, pero también a través de las entrevistas a actores nacionales

¹⁵ La inflexión es el “torcimiento [...] de algo que estaba recto o plano”. Véase: <http://dle.rae.es/?id=LXWCPYv>

¹⁶ Esos elementos se constituyen en posiciones que hacen alusión a la definición misma del TI, a las metas, a las priorizaciones que hace el PETI, es decir muestran los intereses que tiene la política gubernamental o central.

que fueron parte del momento de diseño de la política pública en el nivel nacional como espacio de articulación con la sociedad civil nacional que también le aportó. Tales dimensiones de análisis serán observadas nuevamente en el capítulo tres, pero desde la implementación y el JPP local, es decir desde los actores de los CCNA, identificando alineamientos y des-alineamientos con los postulados gubernamentales a nivel nacional o central.

La primera dimensión de análisis es la definición del trabajo infantil para la política gubernamental, pues tal definición prefigura el enfoque estatal, es decir sus intereses y estrategias, desde los cuales se observa el problema (se parte de un diagnóstico) y dictaminan las soluciones. La intención manifiesta del PETI 2008 no es aminorar el problema del trabajo infantil sino eliminarlo o erradicarlo sin ninguna excepción; eso tiene unos argumentos que tienen que ver con el alineamiento que hace el país respecto a la Convención sobre los Derechos del Niño.

La segunda dimensión de análisis describe cómo el Estado percibe el problema de la mendicidad, desde qué marcos se configuran la política estatal sobre este tema, pues es allí dónde cobran vida los intereses gubernamentales ¿por qué el programa de mendicidad no es el mismo que el del trabajo infantil a nivel nacional? La mirada estatal intenta separar desde lo programático el trabajo infantil de la mendicidad para darle una mejor respuesta, es decir, hace un esfuerzo por especializar la intervención, separando el concepto de mendicidad y de trabajo infantil para enfrentarlos de forma distinta, dando respuestas específicas y especializadas; ya veremos que en el nivel local lo programático no lo separa sino que une los dos conceptos, el de mendicidad y el de trabajo infantil, dando respuestas a las dos problemáticas desde la misma política, pues los niños en situación de calle se encuentran a veces en situación de mendicidad y a veces realizando trabajo infantil como por ejemplo limpiabotas, pero la situación en la calle es el escenario donde se producen todas estas problemáticas, desde allí se establece la respuesta o intervención.

La tercera dimensión de análisis son las metas que marca el PETI 2008, ya se dijo que la política gubernamental no quiere reducir el problema sino eliminarlo, pero el interés estatal es empezar con la erradicación de todas las formas prohibidas y peligrosas para el 2015 y la erradicación completa del trabajo infantil en Ecuador para el 2020. En local se identifican

otras prioridades y metas más específicas, las formas prohibidas y peligrosas no están en todos los cantones, por lo cual se toman decisiones divergentes.

La cuarta y última dimensión de análisis aborda la pregunta de ¿por qué el plan nacional, (PETI 2008) propone que los cantones creen ordenanzas municipales para erradicar el trabajo infantil?, cuál es el interés de darle importancia a este instrumento estratégico llamado ordenanza cantonal. Para ello será importante definir las ordenanzas como instrumentos normativos territoriales que obligan dentro de sus jurisdicciones a que la población se ajuste a sus lineamientos, eso le permite a la política pública local estar fundamentada sobre la obligatoriedad a la misma dándole vías para el cumplimiento de sus objetivos.

Es importante identificar que el Código de Niñez y Adolescencia (2003) de Ecuador establece que los Concejos Cantonales de Niñez y Adolescencia (CCNA) se conformen de forma paritaria entre representantes del Estado y de la sociedad civil siendo los responsables de elaborar y proponer políticas públicas de Niñez y Adolescencia al Concejo Municipal los mismos que se integran de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos por cada gobierno municipal en el marco de los lineamientos del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (CNA 2003, artículos 201 y 203). Estas son las reglas de operación o de funcionamiento como las llama Molinet (2003) y que están dadas por las normativas institucionales, y que se analizaron en el capítulo 1, las mismas que organizan la participación al interior de los concejos cantonales de niñez y adolescencia y le dan vida al JPP en cada localidad.

2.2. Definición estatal del trabajo infantil y el ¿por qué de la erradicación sin excepción?

Entre los siglos XVII y XVIII el trabajo infantil se definió como un mecanismo para generar destrezas que prepararían a las niñas, niños y adolescentes para el trabajo adulto, es decir ser aprendiz de algún oficio o técnica estaba bien visto. Sin embargo, en el siglo XX el trabajo infantil se transformó en un símbolo de pobreza para él y sus familias (Santillán 2011). Así, el trabajo infantil pasó de ser aceptado como una oportunidad de crecimiento y una posibilidad de adquirir experiencia en una estructura social de maestro-aprendiz a ser vivido y entendido como una precariedad.

La Convención sobre los Derechos del Niño, celebrada el 20 de noviembre de 1989, se inscribe en el proceso hacia el nuevo paradigma de la protección integral que garantiza tanto los derechos universales como los derechos específicos de las niñas, niños y adolescentes en el mundo, es decir se les reconoce plenamente como sujetos de derechos (Buaiz 2011, 50-51).

El nuevo paradigma de la protección integral supera la visión negativa de las niñas, niños y adolescentes como objetos desprotegidos y abandonados, para mirarlos como sujetos de derechos y ver al Estado como el ente que debe garantizar derechos, prevenir abusos y violaciones, y restituir los mismos cuando han sido vulnerados (Buaiz 2011, 52).

A partir de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN):

El trabajo infantil es un fenómeno complejo y multidimensional del que es difícil separar sus componentes sociales, culturales y económicos, pues en cada país o región está estrechamente vinculado con el entorno social, cultural y económico. Sus causas son muy diversas y comprenden tanto factores estructurales como culturales. Las causas estructurales del trabajo infantil actúan en el nivel de la economía y de la sociedad en un sentido amplio al igual que sobre determinadas situaciones, actitudes y valores que pueden predisponer a las familias y/o comunidades a aceptar e incluso fomentar el trabajo infantil (Sandoval 2007, 68)

Como vemos Ávila caracteriza al trabajo infantil como una problemática con muchas dimensiones, como la social, la cultural y la económica y además multicausal, entre ellas tenemos las causas estructurales como la pobreza que incluso afecta de tal forma a las familias y comunidades que éstas mismas lo promueven.

El interés de la Convención sobre los Derechos del Niño marca el

(...) carácter obligatorio para los Estados firmantes. Estos países informan al Comité de los Derechos del Niño sobre los pasos que han adoptado para aplicar lo establecido en la Convención”. [...] Es también obligación del Estado adoptar las medidas necesarias para dar efectividad a todos los derechos reconocidos en la Convención (CDN 1989,6).

En este contexto es fundamental el interés superior del Niño y la posición internacional es lograr que todos los Estados parte propendan a lograr la protección integral y el desarrollo

pleno de todas las niñas y niños a través del cumplimiento y ejercicio de sus derechos básicos como son educación, salud y protección. La estrategia es incidir en las normativas y planes nacionales de cada Estado parte para que esto se cumpla.

En este nuevo escenario aparece el concepto de protección especial como:

(...) el reconocimiento de protección ante situaciones que podemos llamar de “desventaja” en que se encuentra un niño o niña (por abuso, maltrato, explotación, o cualquier otra circunstancia), y en las que obviamente no están comprendidos todos y cada uno de los niños y niñas, aunque se proyecta incondicionalmente reconociendo la protección especial a todos aquellos que pudieran estar en esas situaciones en un momento determinado (Buaiz 2011, 65 y 66).

En ese contexto la protección especial se constituye en un tipo de política pública que trata de dar respuestas concretas, específicas y puntuales a situaciones que requieren medidas especiales que prevengan y restituyan los derechos de forma integral cuando éstos han sido vulnerados.

La Declaración Universal de Derechos Humanos declara que:

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social (NU 1948, artículo 23).

De esta manera se puede entender al trabajo como un instrumento para el desarrollo de las capacidades de profesionalización a partir de unos mínimos cognitivos y experienciales, y de realización del ser humano, sin embargo las niñas, niños y adolescentes se encuentran en etapa de formación, es decir se encuentran en un momento de crecimiento, mismo que provee las bases sobre las cuales se podrán desarrollar todas las destrezas necesarias en un futuro laboralmente activo, por todo lo cual no deben trabajar. Por ello:

Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales (CRE 2008, artículo 44).

En tal virtud el Estado debe preservar la calidad de la vida de los mismos durante estas etapas, mucho más cuando el trabajo puede representar una amenaza para su salud y su integridad.

Todo lo cual apunta a que la niñez es una etapa de los sujetos, en que se desarrollan todas las capacidades para su crecimiento integral. Según Ávila:

Los efectos económicos y sociales del trabajo infantil también son diversos e inciden tanto en el nivel microfamiliar como en el macroeconómico y social. A nivel microfamiliar, el trabajo infantil incrementa en el corto plazo el ingreso del hogar, pero en el largo plazo disminuye la formación de capital humano, ya que muchos niños y niñas que trabajan no asisten a la escuela, otros la abandonan antes de concluir la educación básica y unos más no continuarán estudiando más allá de este nivel. Esto incide de manera negativa en el nivel educativo de la población y en la productividad de la fuerza laboral y su competitividad. El hecho de que los niños y niñas trabajen reduce sus oportunidades de salir de la pobreza. Al llegar estos niños y niñas a la edad adulta con un nivel de escolaridad bajo, sus oportunidades de empleo se restringen a trabajos poco calificados y de bajos salarios, contribuyendo de esta manera a reproducir los esquemas de organización familiar y las condiciones de pobreza (*idem*). El trabajo infantil no sólo es ilegal, moralmente inaceptable y un ultraje a la dignidad humana. No sólo lastima a los niños y niñas que por derecho deberían estar estudiando en lugar de trabajar, sino que además resulta poco rentable en términos económicos (Ávila 2007, 69).

Actualmente y en América Latina el trabajo infantil es una consecuencia de la pobreza y de la falta de oportunidades en la sociedad, es prevalente cuando los padres y las familias no logran generar condiciones para el trabajo o actividades remuneradas y la consecución de recursos que precautelen, aseguren y garanticen los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes (Santillán 2011, 29). En estos escenarios es obligación del Estado salvaguardar y restituir los derechos cuando éstos se han visto vulnerados, garantizando la efectiva y progresiva realización de los mismos.

A continuación algunas cifras:

Las últimas estimaciones mundiales de la OIT sobre el trabajo infantil para el año 2012, revelan que pese a los importantes avances logrados, 168 millones de niños en todo el mundo siguen siendo víctimas del trabajo infantil, una cifra que ronda el 11 por ciento del total de la población infantil. Los niños en trabajo peligroso que directamente ponen en peligro su salud, seguridad o moralidad representan más de la mitad de todos los niños en situación de trabajo infantil, y, en términos absolutos ascienden a 85 millones (Organización Internacional del Trabajo 2015, 1).

Esto a pesar de que la CDN establece 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” (CDN 1989, artículo 32).

En Ecuador, el Código de Niñez y Adolescencia (CNA, 2003, artículos 82 y 83) prohíbe el trabajo infantil y adolescente hasta que los adolescentes cumplan los 15 años, a partir de entonces es lícito contratar a cualquier persona, esto incluye el trabajo doméstico. Sobre trabajo doméstico cabe recuperar la definición de la OIT, según la cual el trabajo doméstico existe cuando un niño trabaja más de 14 horas semanales en un hogar (Organización Internacional del Trabajo 1999, convenio 182). En las políticas de protección integral se incluyen las de protección especial que tienen como objetivo prevenir y restituir los derechos de las niñas, niños y adolescentes cuando estos se encuentran amenazados o han sido vulnerados -en caso de maltrato, abuso, explotación sexual, laboral, económica, tráfico, de ser privados de su medio familiar, de ser hijos de inmigrantes, estar perdidos, ser hijos de padres privados de la libertad, ser adolescentes infractores, desplazados, refugiados, con discapacidades, adolescentes embarazadas, etc.- (CNA, artículo 193 numeral 3 y 5). En el mismo cuerpo de ley (CNA, artículo 83) se establece la corresponsabilidad entre Estado y sociedad civil, incluida la familia, en la definición y diseño, así como en la implementación de la política pública de protección que permita la erradicación del trabajo infantil.

En este contexto:

La magnitud de los cambios introducidos por las novísimas Constituciones de los tres países citados¹⁷, la dinámica constitucional que a tenor de éstas se ha producido y el protagonismo que el soberano legítimo ha logrado a la vera de la normativa constitucional, permiten distinguir al nuevo constitucionalismo latinoamericano [...]. Al decir de algunos estudiosos, es un reencuentro con la teoría auténtica de Constitución, con el modelo originario de Constitución en el que se concibe a ésta como el resultado de un proceso constituyente legítimo (Villabella 2010, 57)

Ese reencuentro con el modelo originario de la Constitución es una invitación a hacer algunas puntualizaciones:

Una de las manifestaciones más conocidas de la evolución reciente del Estado constitucional tiene que ver con los planteamientos teóricos, es decir, con los discursos que nos sirven para la comprensión de lo que significan la Constitución, los derechos fundamentales, las normas de principio, la interpretación con base en la proporcionalidad, el razonamiento ponderado, etcétera. Esa comprensión deriva actualmente en muy buena medida de las aportaciones realizadas por las teorías neoconstitucionalistas, las cuales han tenido un importante impacto en varios países de América Latina, entre ellos Ecuador, como lo acreditan los ensayos reunidos en el presente libro (Ávila 2008, 9).

En este contexto la Constitución vigente garantiza la protección especial a través de la erradicación progresiva del trabajo infantil y cualquier tipo de explotación laboral y económica de las niñas, niños y adolescentes que no han cumplido los quince años (Constitución de la República del Ecuador 2008, artículo 46 numeral 2).

La guerra en contra de la desigualdad y la pobreza es el camino para lograr el buen vivir en Ecuador si entendemos a la pobreza como un proceso radical de exclusión social y opositora al reconocimiento de todos los ecuatorianos como titulares de derechos. Por ello su eliminación requiere la implementación de políticas que logren una redistribución más igualitaria y equitativa de la riqueza (Senplades 2013, 81). Así el objetivo 2 del PNBV auspicia la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial y el reconocimiento de los no reconocidos estableciendo el reto hacia la igualdad plena a través de una vida digna, con oportunidades y accesos a la salud, educación, protección social, atención

¹⁷ República Bolivariana de Venezuela, República de Ecuador y Estado Plurinacional de Bolivia.

especializada y necesariamente protección especial (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2013, 111).

Por ello: “El Estado debe eliminar las desigualdades que producen dominación, opresión o subordinación entre las personas; debe crear escenarios que hagan viable el ejercicio activo de los derechos, la emancipación y la auto-realización” (Senplades 2013, 27). Por sobre todas las cosas el PNBV quiere enfrentar las desigualdades que no permiten el ejercicio pleno de derechos de las y los ciudadanos en Ecuador

El Plan Nacional para el Buen Vivir (Senplades 2013, 111) también busca eliminar las brechas entre los distintos territorios del Ecuador para conseguir un equilibrio entre lo urbano y lo rural, pues aún subsisten tales desequilibrios produciendo fuertes migraciones del campo a la ciudad. Así la política 2.6 declara: “Garantizar la protección especial universal y de calidad, durante el ciclo de vida, a personas en situación de vulneración de derechos” y en el literal a: “Generar acciones orientadas a fomentar la responsabilidad solidaria del Estado, la familia, la sociedad y las empresas privadas, para erradicar la violencia, la mendicidad y el trabajo de niños, niñas y adolescentes, con enfoque de género, interculturalidad y discapacidad” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2013, 125).

Es así que el Estado ecuatoriano que participa en este JPP se alinea a la posición de la Convención ajustando su normativa y planes programáticos a la posición de la misma, desde el año 2003 especialmente con el Código de Niñez y Adolescencia, es decir, tenemos a un Estado tomando posición y generando estrategias para cumplir con dicho alineamiento.

En este contexto:

(...) es el propio proceso de la revolución ciudadana, que se inicia en esos momentos en Ecuador, con el gobierno del economista Rafael Correa que beneficia, aunque indirectamente, los procesos de resolución de estas situaciones de violación de los derechos más elementales de los seres humanos, como es el de crecer desarrollando y disfrutando de los beneficios de ser niños, niñas o adolescentes¹⁸.

¹⁸ Sara Oviedo (Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia), en conversación con el autor, entrevista No. 4, mayo de 2015.

En ese marco aparece el PETI 2008. Pero:

(...) no fue un nuevo plan, se ampliaron las actividades y una nueva perspectiva de qué se tenía que hacer, en el marco del sistema y de la agenda nacional de la niñez, antes de esto no se trabajaba en articulación con los CCNA y las JCPD, todo lo que había hecho el MRL y la OIT era por fuera del sistema¹⁹.

El PETI 2008 como tal es la continuidad del plan anterior y de todo el proceso anterior, lo nuevo fue la articulación con los CCNA y las Juntas cantonales de Protección de Derechos (JCPD), es decir, con el sistema de protección de niñez y adolescencia y con ellos empujar con mayor fuerza el proceso. Sin embargo en la construcción del plan, se excluyeron:

(...) a actores tradicionales, como el CONEPTI, pues el MRL no le veía necesario su funcionamiento, pues era bastante contrario a las organizaciones sociales, el MRL no quería convocar al CONEPTI para no tener a los sindicatos de por medio, eso obviamente a la OIT no le gustó pues pensaba que los sindicatos debían estar incluidos al igual que los empresarios y los trabajadores y por tanto para lograr tal participación se estableció una mesa de trabajo con los empresarios que luego funcionó a través de una estrategia de responsabilidad social con los empresarios, pero el CONEPTI fue el punto más crítico pues los sindicatos pugnaban porque se invite al CONEPTI, como a la OIT, pero eso no se dio²⁰.

Es importante aclarar que:

El CONEPTI además es parte de la institucionalidad creada para la promoción del trabajo decente en el Ecuador, siendo entonces un organismo de “Diálogo Social” orientado a la erradicación del Trabajo Infantil en el marco de la defensa y promoción de los Derechos de los NNA y de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (Ministerio de trabajo y Empleo 2008, 1).

Este Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (CONEPTI) es un espacio de la sociedad civil que articula distintas organizaciones no gubernamentales y

¹⁹ Santiago Cruz (Asesor en el Ministerio de Trabajo), en conversación con el autor, entrevista No. 10, mayo de 2015.

²⁰ Santiago Cruz (Asesor en el Ministerio de Trabajo), en conversación con el autor, entrevista No. 10, mayo de 2015.

organizaciones sociales antes del gobierno de la revolución ciudadana y que trabajaba en la defensa y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

El Estado ecuatoriano al asumir su rectoría establece que en la definición y diseño de las políticas solo podían participar entes estatales, esto no eliminó los procesos anteriores como el CONEPTI que siguió funcionando paralelamente y dando insumos a la política pública, pero no participando directamente.

Este retorno del liderazgo estatal sobre la política pública facilita el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la CDN y es compatible con los postulados acerca del trabajo infantil de la OIT. El gobierno le otorgó la rectoría sobre el tema al Ministerio de Relaciones Laborales (MRL)²¹, por ello “básicamente hubo un protagonismo del Ministerio de Relaciones Laborales (MRL) y del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), como actores estatales del gobierno central y el CNNA como organismo rector del sistema de protección, en especial CCNA y las JCPD, encargados de llevar adelante una estrategia total”²².

El plan implicó:

(...) primero la ruptura con la sociedad civil de salir o de sacarla del espacio de decisión, segundo el tema del querer implementar una política sin tener todavía claras las competencias, de qué debe hacer cada quien, cada instancia –MRL, Educación, Salud, MIES-, no había en ese momento el contexto de que el Ministerio de Educación debe establecer educación especializada para las niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil, no había aún la claridad de que los micro emprendimientos son prioridad para estas familias y no se pensaba todavía en acciones afirmativas para que accedan, por ejemplo a vivienda, eso se fue construyendo poco a poco, en la discusión al interior de las instancias estatales, becas educativas. Antes todos hacíamos de todo y también la sociedad civil sin tener pactos importantes²³.

²¹ Es importante indicar que mediante el Decreto Ejecutivo No. 500 del 26 de noviembre de 2014, se modificó la denominación del Ministerio de Relaciones Laborales por Ministerio del Trabajo nuevamente. Véase <http://www.trabajo.gob.ec/ministerio-de-relaciones-laborales-cambia-de-nombre-por-ministerio-del-trabajo/>

²² Santiago Cruz (Asesor del Ministerio de Trabajo), en conversación con el autor, entrevista No. 10, mayo de 2015.

²³ Isabel Chanataxi (Asesora del Ministerio de Inclusión Económica y Social), en conversación con el autor, entrevista No. 11, mayo de 2015.

Estos son algunos de los límites que tuvo el diseño del PETI 2008, entre los aciertos que podemos puntualizar, desde la mirada de los participantes en esta construcción, tenemos:

- 1.) El Estado se responsabiliza por la garantía de ese derecho.
- 2.) No existen planes afuera sino que se incorporan en la planificación estratégica y operativa de cada institución, la responsabilidad, competencia y garantía del derecho a los NNA de no ser explotados. El mandato de articularse en asuntos concretos.
- 3.) El apareamiento de los ministerios coordinadores, para organizar, delinear y hacer seguimiento y evaluación a políticas intersectoriales como es el caso.
- 4.) Establecer metas concretas con sus tiempos en la lucha contra el TI²⁴.

Con estos antecedentes normativos y políticos el PETI reconoce la multicausalidad del problema del trabajo infantil en Ecuador estableciendo como causa principal la pobreza de muchos hogares y la falta de oportunidades de un sinnúmero de ecuatorianos adultos para obtener un empleo digno o ejercer actividades económicas y productivas, lo que provoca que muchas niñas y niños tengan que salir a las calles a buscar trabajo. También se identifica la presencia de una enorme demanda de mano de obra infantil que responde a la utilidad económica que representa para los empresarios el contratar niños a los que no se les paga salarios justos ni se les otorga seguridad social ni prestaciones, y con quienes no hay compromisos educativos o de formación (Ministerio de trabajo y Empleo 2008, 5).

Entre los lineamientos políticos que plantea el PETI para la erradicación progresiva del trabajo infantil están la corresponsabilidad entre gobierno, trabajadores y empresarios, la garantía del principio de interés superior de las niñas, niños y adolescentes en el país, el fortalecimiento de las políticas y programas nacionales y locales para la erradicación del trabajo infantil, la coordinación interinstitucional entre los organismos estatales, las ONG y las organizaciones sociales -incluyendo trabajadores y empleadores-, así como el desarrollo de agendas para promover el trabajo digno de los adultos que permitan una verdadera erradicación del trabajo infantil (Ministerio de Trabajo y Empleo 2008, 18-19).

Por todo ello el PETI 2008 empieza su discurso con el siguiente párrafo:

²⁴ Isabel Chanataxi (Asesora del Ministerio de Inclusión Económica y Social), en conversación con el autor, entrevista No. 11, mayo de 2015.

En los últimos once años el Ecuador ha logrado importantes avances en relación con la prevención y erradicación del Trabajo Infantil, a través de una adecuación de la normativa nacional a los estándares jurídicos internacionales [...]. De esta forma instrumentos jurídicos internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niños, el Convenio 138 y 182 de la OIT, entre otros fueron incorporados en la Carta Política de 1998 y reconocidos no solo como compromisos internacionales asumidos por el Estado ecuatoriano, sino como obligaciones jurídicamente exigibles (Ministerio de Trabajo y Empleo 2008, 1)

El interés estatal anclado en la Constitución, en el CNA y en la misma Convención de Derechos del Niños es prohibir siempre y en cualquier circunstancia, sin dejar ninguna excepción o posibilidad de que las niñas, niños y adolescentes que no han cumplido los 15 años puedan trabajar, lo cual es recogido por la estrategia planteada en el PETI.

2.3. ¿Qué es mendicidad y cómo responde a este problema la política pública nacional?

De acuerdo a la definición del MIES la mendicidad es la:

(...) circunstancia en que se encuentran las personas en calles y carreteras del Ecuador pidiendo limosnas especialmente niñas, niños, personas con discapacidad y personas adultas mayores con el interés de conseguir algo de dinero, alimentación, vestimenta o cualquier ayuda significativa para sobrevivir (Ministerio de Inclusión Económica y Social 2013, 15).

La mendicidad como tal es otra forma en que se muestra la pobreza en el país, y podría ser ubicada como otro tipo de trabajo infantil, sin embargo la política estatal ha hecho unas diferenciaciones importantes, entre ellas que no es un problema infantil o solo de niñas, niños y adolescentes, sino que también es una problemática que afecta a adultos mayores y personas con discapacidad y la rectoría la tiene el MIES. A diferencia de esto el Estado define que “el Plan PETI se ocupe de los asuntos específicos que le corresponden y que atañen al ámbito laboral, asegurando la 'coherencia' con las políticas sectoriales” (Ministerio de Trabajo y Empleo 2008, 4), y la rectoría es del Ministerio de Trabajo.

Además el PETI define al trabajo infantil como:

(...) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre y el trabajo forzoso y obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatoria de niños, niñas y adolescentes para utilizarlos en conflictos armados, así

mismo, la utilización, reclutamiento y oferta de niños, niñas y adolescentes para la explotación sexual, la utilización y reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en actividades ilícitas, en particular la producción y tráfico de estupefacientes, y el trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo daña la salud, la integridad, los valores y el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes (Ministerio de Trabajo y Empleo 2008, 17 y 18).

Además de las previsiones constitucionales existen otras fuentes de resguardo a los derechos como es el Código de la Niñez y Adolescencia (CNA 2003, título II artículo 113) que ordena la privación o pérdida de la patria potestad a los padres que ponen en situación de *mendicidad a* sus hijos (título II, artículo 113). Frente a vulneraciones de derechos como la mendicidad el MIES realiza inserciones familiares para reintegrar a las niñas, niños y adolescentes con sus familias y en caso de no poder hacerlo en virtud de no encontrar a sus parientes y familia, o de no encontrar condiciones en la misma, determina el acogimiento familiar temporal o permanente e incluso la adopción por medio de juez competente (Ministerio de Inclusión Económica y Social 2013, 14).

Las políticas de protección especial –como en el caso de la mendicidad– incluyen dos ámbitos: la prevención y la restitución. Las acciones de prevención tienen como fin impedir la vulneración de los derechos así como promover mejores condiciones de vida para su ejercicio, mientras que el ámbito de la restitución incluye las acciones destinadas a restablecer el derecho vulnerado así como a afectar las condiciones previas que provocaron tal vulneración (Ministerio de Inclusión Económica y Social 2013, 14).

La población meta del Programa de Erradicación Progresiva de la Mendicidad son las niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y/o con discapacidad que por diversas razones migran –especialmente del campo a la ciudad– solos o acompañados para pedir limosna en las calles céntricas de ciudades como Quito y Guayaquil. Muchos de estos sujetos han perdido sus referentes familiares y afectivos por lo cual son más vulnerables a situaciones de trata con fines de mendicidad o de explotación laboral. Desde el ámbito de la prevención también son parte de la población meta los sujetos en pobreza y pobreza extrema localizados en comunidades y barrios expulsivos por sus condiciones de vida (Ministerio de Inclusión Económica y Social 2013, 16-17)

El objetivo general del Plan es la disminución en el número de personas (individuos y familias) involucradas en las redes de mendicidad. Los objetivos específicos abarcan la prevención y sensibilización a las comunidades en riesgo de ser expulsoras, así como incluir a las personas y a las niñas, niños y adolescentes en programas y servicios especializados que permitan la restitución de sus derechos. Desde el plan se han realizado varias campañas comunicacionales para el cambio de patrones socioculturales en la sociedad (Ministerio de Inclusión Económica y Social 2013, 4-5).

El ente rector del Programa de Erradicación de la Mendicidad es la Subsecretaría de Protección Especial del MIES y tiene las siguientes responsabilidades:

1. Diagnóstico situacional del problema en Ecuador.
2. Registro de las personas en situación de Mendicidad.
3. Acciones de prevención y sensibilización en las comunidades en riesgo de ser expulsoras
4. Servicios educativos, familiares y comunitarios que también hagan el seguimiento a los casos.
5. Prestaciones sociales y productivas como el Bono de Desarrollo Humano, Economía Popular y Solidaria, acceso a salud.
6. Servicios restitutivos de derechos en general (Ministerio de Inclusión Económica y Social 2013, 7-9)

Otra distinción importante se hace al interior del mismo PETI en cuanto a sus componentes, toda la erradicación del trabajo infantil “dependiente” (algún tipo de relación laboral) es competencia del MRL y constituía más menos el 20 % de las niñas, niños y adolescentes en esta situación. La competencia del trabajo infantil “independiente” (sin relación laboral) la asume el MIES, por ello el mismo Programa de Mendicidad le compete al MIES.

Aquí lo importante es el interés del Estado en separar programáticamente la mendicidad y el trabajo infantil, estableciendo para el primero un programa y para el segundo un plan, y con rectorías distintas. De esta forma el interés estatal toma cuerpo a través de una estrategia cuando se establecen tres planes o programas diferentes (trabajo infantil, mendicidad y trata) con distintas rectorías institucionales, aunque son solo otros modos en que se presenta la pobreza en el país.

2.4. ¿Erradicar el trabajo infantil? Sí, pero progresivamente

El PETI “reconoce a la eliminación de las peores formas de trabajo infantil como una prioridad de la acción nacional e internacional que demanda una acción inmediata y general” (Ministerio de trabajo y Empleo 2008, 10). En tal virtud el PETI (Ministerio de Trabajo 2008, 41) se plantea la erradicación sí, pero progresiva, marcando como meta el abolir las peores formas –entiéndase trabajos prohibidos y peligros- hasta el 2015, y todas las formas de trabajo infantil hasta el 2020.

El Código de Niñez y Adolescencia (CNA 2003, artículo 87) considera como trabajo infantil peligroso a todo trabajo que constituya un factor de riesgo para la salud de cualquier niña o niño ya sea por su propia naturaleza o por las condiciones en que éste se produce, entre ellos tenemos las minas, basurales, camales, canteras, industrias extractivas en general, actividades que incluyen manipulación de sustancias explosivas, psicotrópicas y que sean nocivas para su salud y su desarrollo físico y mental. También están prohibidas las actividades en los prostíbulos o zonas de tolerancia, incluso se consideran trabajos prohibidos y peligrosos aquellas actividades que puedan agravar la discapacidad de las niñas o niños y las que se realicen en hogares que tengan antecedentes de abuso y/o maltrato.

Por otro lado el Código del Trabajo (CDT 2012, artículo 138) declara que también son trabajos prohibidos para las niñas, niños y adolescentes la destilación de alcohol, fabricación y mezcla de licores, la manipulación de pinturas, esmaltes, barnices o cualquier colorante tóxico, especialmente los que sean a base de plomo o arsénico, la producción de explosivos, inflamables, la talla y el pulimento de vidrio, los trabajos subterráneos o en canteras y los trabajos como maquinistas y fogoneros entre otros.

La Organización Internacional del Trabajo (1999) en su convención 182 le llama “las peores formas de trabajo infantil” a todas las formas de esclavitud, incluyendo la venta y la trata de niños, la servidumbre, el trabajo forzoso que incluye el reclutamiento forzoso de niñas y niños en conflictos armados, la prostitución, la utilización de los mismos para pornografía, el enrolamiento en actividades ilícitas tales como la elaboración y la comercialización de estupefacientes y todo trabajo que dañe su salud y seguridad (artículo 3).

El mismo CONEPTI y el CNNA desarrollan una consulta que permite elaborar un listado de 14 actividades como las más peligrosas, pero es en el año 2008 que el Consejo Nacional para la Niñez y Adolescencia elabora un nuevo listado de 93 actividades prohibidas –o como las llama la OIT las peores formas-, (Ponce y Falconí 2011, 13). En ese contexto el PETI 2008 logra “establecer metas concretas con sus tiempos en la lucha contra el TI”²⁵.

Entonces por la magnitud de la prevalencia del trabajo infantil en basurales, en cuanto al número de niñas, niños y adolescentes involucrados y por existir –por obvias razones- basurales en todos los cantones del país, el PETI delinea toda una estrategia nacional para erradicar este trabajo peligroso²⁶. Por ello:

(...) se empezó trabajando el asunto de basurales, y se hizo una estrategia nacional para combatir el trabajo a nivel de basurales y se logró un reconocimiento internacional, el MRL fue invitado a otros países para que mostrara sus avances en la ETI en basurales. [...] y eso permitió que en algún momento se dictaminara que el Ecuador estaba libre de TI en basurales²⁷.

En este contexto normativo y programático se puede entender mejor el interés del Estado, así como su estrategia de erradicar en primera instancia todo el trabajo prohibido y peligroso hasta el año 2015, más que un interés constituyó una bandera emblemática del posicionamiento del Estado de derechos que se intentaba instaurar.

En base a este recorrido histórico, normativo y programático el PETI (Ministerio de Trabajo y Empleo 2008, 41) determina como su primera meta la erradicación del trabajo infantil prohibido y peligroso para el año 2015, y para el 2020 todo el trabajo infantil en Ecuador convirtiéndose de esta forma en el interés estatal y oficial la necesidad de erradicar primero los trabajos prohibidos y peligrosos y en segundo lugar los demás.

²⁵ Isabel Chanataxi (Asesora en el Ministerio de Inclusión Económica y Social), en conversación con el autor, entrevista No. 11, mayo de 2015

²⁶ Esto se alinea con total claridad con la meta de erradicar todas las formas prohibidas y peligrosas de TI en Ecuador.

²⁷ Santiago Cruz (Asesor en el Ministerio de Trabajo), en conversación con el autor, entrevista No. 10, mayo de 2015

2.5. ¿Por qué proponer ordenanzas municipales para la erradicación del trabajo infantil?

La meta 11 del PETI (Ministerio de trabajo y Empleo 2008, 41) es aumentar el número de Municipios y Consejos Provinciales que cuentan con ordenanzas que prohíban el trabajo de niñas, niños y adolescentes que no han cumplido los quince años. Dicha meta tiene como indicador el número de Concejos Municipales y Consejos Provinciales que aprueban e implementen tales ordenanzas. Las ordenanzas son cuerpos legales que tienen la potestad de reglamentar y ordenar una serie de aspectos en el ámbito local de forma subordinada a la ley, por ello el interés del PETI de que se construyan, validen y aprueben ya que se convierten en instrumentos de estricto cumplimiento para la localidad o jurisdicción, sea provincial o cantonal.

El COOTAD (2010) establece como potestad de los gobiernos autónomos descentralizados, en virtud de su autonomía, y a través de sus instancias decisorias como los consejos regionales, provinciales, metropolitanos y municipales la facultad de legislar en sus territorios y jurisdicciones por medio de ordenanzas, acuerdos y resoluciones (2010, artículo 7). En tal virtud, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial también se aprueban mediante ordenanzas; tales planes de desarrollo permiten el diseño y la implementación de planes operativos anuales, así como de programas y proyectos que estarán alineados al Plan Nacional del Buen Vivir y contarán con presupuesto para efectivizar las intervenciones públicas en el territorio (artículo 467).

Para ello el PETI (Ministerio de trabajo y Empleo 2008, 22-23) ubica la estrategia de articulación de los planes y acciones nacionales para la erradicación del trabajo infantil con las agendas locales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales y de los CCNA a través del desarrollo de acciones de capacitación a los gobiernos locales y a los miembros y técnicos de los CCNA en la necesidad de incluir el tema del trabajo infantil en las normativas y en los planes locales de desarrollo.

También se requirió del:

CCNA como organismo rector del sistema de protección, en especial los CCNA y las JCPD, encargados de llevar adelante una estrategia total [...]. Los CCNA lograron meter el tema [...]

en sus agendas con el liderazgo del MRL, se les involucró con una agenda propia, y se les apoyó con un proyecto de ordenanza para la ETI, [...], por eso por mucho tiempo cumplieron lo que les mandaba la ley, hacer observancia y vigilancia para que se cumpla el proceso de ETI en basurales.²⁸

El Ministerio de Relaciones Laborales, (2011, 15 y 45) en virtud de su rectoría, diseñó el protocolo para la prevención y erradicación del trabajo infantil en botaderos de basura (2011), en el cual dispuso medidas de control que se inscribieran en las ordenanzas municipales impidiendo el acceso de las niñas, niños y adolescentes en tales lugares. Para este fin elaboró también modelos de resoluciones y ordenanzas que incluyen el mandato de contratar guardias municipales para este fin, así como hacer cerramientos, poner puertas y rótulos frente al botadero e informando a la población de la prohibición y de las consecuencias de su incumplimiento.

Con ese mismo propósito el MRL (2010, 19) firmó cartas de intención con los alcaldes de la mayoría de municipios del país para incidir en la erradicación del trabajo infantil en basurales y que se concretan las ordenanzas municipales.

Como vemos el interés de posicionar las ordenanzas municipales se convierte en una estrategia del gobierno central, trasluce su objetivo de incidir en los territorios para lograr erradicar el trabajo infantil, especialmente en basurales. Para ello el Estado desarrollará un sinnúmero de acciones para incluir en las agendas locales los lineamientos del PETI (2008) y el requerimiento de que entre en las normativas y en los planes de desarrollo locales para volverla efectiva. Es decir la estrategia oficial del Estado era tender puentes con los gobiernos municipales para incidir políticamente. La estrategia oficial solo pudo desarrollar un modelo de ordenanza municipal para la erradicación del trabajo infantil en basurales y no pudo permear otras problemáticas, en virtud de que los contextos locales son demasiado diversos y las problemáticas de trabajo infantil no se repiten en todos o en un buen número de cantones o municipios en el país.

²⁸ Santiago Cruz (asesor en el Ministerio de Trabajo), en conversación con el autor, entrevista No. 10, 2015.

2.6. Síntesis y Conclusiones del capítulo 2

Este capítulo ha permitido el acercamiento a los intereses y las estrategias del gobierno central a través de las dimensiones de análisis que se han abordado. Tal acercamiento permitió primero la identificación de las entidades rectoras y estatales, tanto en la construcción del PETI 2008 como en su implementación, y segundo permitió reconocer los intereses y algunas estrategias del gobierno central para incidir en la toma de decisiones en el nivel local. Este acercamiento además nos retrató el JPP en el nivel nacional, así como los intereses ganadores y perdedores en el proceso de construcción del PETI 2008.

Todo esto a través de las dimensiones analizadas como son: la definición estatal del trabajo infantil en Ecuador, la definición estatal de la mendicidad y sus consecuencias en la operativización de la política pública de TI, las metas del PETI 2008: erradicar el trabajo prohibido y peligroso para el 2015 y el resto para el 2020 y las ordenanzas municipales como instrumento de transversalización e incidencia del PETI 2008. Todo lo cual permitió la amplificación del JPP nacional y los intereses y las estrategias que se definieron para afectar en el nivel cantonal.

El siguiente capítulo muestra cómo estos elementos que caracterizan la posición del gobierno central a través del PETI 2008, fueron puestos en debate con las definiciones, los intereses y estrategias tanto del gobierno local como de la sociedad civil organizada en ONG y organizaciones sociales y comunitarias en cada caso trabajado: Quito y Pedro Moncayo y a través de las mismas dimensiones de análisis para que sea comparable.

En todo caso es importante puntualizar que la presente investigación se centra fundamentalmente en el momento de la implementación y solo referencialmente se ha trabajado en este capítulo en el momento de la formulación o diseño del plan nacional, los otros momentos del mismo no forman parte del objeto de estudio y, por ende, del recorte de la investigación aquí presentada.

Capítulo 3

Juego de Política Pública (JPP) Local y rediseño del Plan Nacional

Este capítulo se concentra en analizar el JPP -en la arena política de los cantones Quito y Pedro Moncayo, caracterizando los intereses y las estrategias de los actores y protagonistas de estos JPP locales y que dieron como resultado la implementación de la política pública de erradicación del trabajo infantil.

Aplicando entonces la definición de los actores o protagonistas del JPP de Jonathan Molinet a los actores y miembros de los CCNA tenemos que: los electores están organizados en grupos o colectivos sociales que se llamarán ONG y organizaciones sociales y comunitarias. Los políticos representan por una parte los intereses del gobierno central y por otra parte los intereses del gobierno local (sin embargo el político del gobierno central no es miembro del CCNA, solo está representado por el burócrata). Finalmente los burócratas son agentes que representan a los políticos tanto del gobierno central como del gobierno local.

A través del análisis del plan nacional de erradicación del trabajo infantil –en el segundo capítulo- se ha identificado cómo se define el trabajo infantil, la mendicidad y la trata de personas, definiciones que marcan lineamientos estatales en cada una de las dos temáticas a través de distinciones puntuales y con consecuencias programáticas, pues se establecen planes y programas independientes para cada uno. Estas definiciones, distinciones y lineamientos son parte del JPP permiten identificar un debate nacional dentro del cual los actores establecieron estrategias para lograr que su posición sea incluida en la toma de decisiones. También es interesante identificar las estrategias empleadas por el Estado central para incidir en la toma de decisiones de los gobiernos locales por medio de la coordinación, articulación, sensibilización e incidiendo sobre sus normativas y sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

A partir de aquí el siguiente paso analítico y metodológico es identificar el JPP en los cantones Quito y Pedro Moncayo, es decir cómo se debaten los grandes lineamientos nacionales, a partir de qué actores y cómo sus posiciones se enfrentan desde el nivel local con el nivel nacional, ¿hay alineamiento entre el gobierno local y la sociedad civil? ¿El nivel local se “ajusta” con facilidad a todos los postulados nacionales o existe un proceso de disputa? y

finalmente ¿cuáles son las estrategias? –si las hubiera- para que los actores del nivel local puedan incidir en la toma de decisiones.

Responder estas preguntas nos lleva a analizar los intereses y estrategias de cada uno de los actores, para visibilizar cómo se tomaron las decisiones que permitieron la implementación local de este plan nacional, desde los registros administrativos, fuentes normativas como ordenanzas o resoluciones de los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia, y fundamentalmente desde las entrevistas a los actores locales.

Con ese fin en un primer momento se presenta una caracterización socio-económica de los dos cantones que sirven para el estudio de casos: Quito y Pedro Moncayo. Luego se identifica claramente la conformación de sus CCNA que responde a reglas de juego dadas por ley, y que son parte de su institucionalidad, y que regula la participación de los actores concretos: gobierno central, gobierno local y sociedad civil.

En un segundo momento se procede a dilucidar los debates en torno al concepto de “erradicar” el trabajo infantil, pues en el ámbito local no todos los actores comparten el postulado central sobre trabajo infantil de la CDN (1989) que recomienda la eliminación total del trabajo de las niñas y niños de los países subscriptores, y por lo tanto, difiere también con la definición contenida en la política nacional. Varias organizaciones de la sociedad civil reclamaron el derecho que tendrían los niños a trabajar y esto es clave en el momento de la implementación de la política porque demuestra cierta resistencia a la directriz nacional. Este conflicto en torno a definiciones y resultados esperados de la política representa uno de los elementos centrales del JPP.

El tercer momento revisa las posiciones locales sobre la “mendicidad”, y la relación entre ella y el trabajo infantil. Se identifican preguntas que surgen y no son fácilmente resueltas, como si son el mismo problema o no, si se debe plantear diferentes planes para enfrentar por un lado el trabajo infantil y por otro la mendicidad (como propone el gobierno central). Finalmente se muestra cómo cada cantón enfrenta el problema y la distinción del trabajo infantil y la mendicidad a través de sus propias políticas públicas.

En el cuarto momento se analizan las interpretaciones de cada cantón sobre las metas nacionales para erradicar progresivamente el trabajo infantil en Ecuador. El plan nacional identifica un amplio número de trabajos prohibidos y peligrosos que también se conocen como “peores formas” de trabajo infantil, y ordena su erradicación de manera prioritaria hasta 2015. En la implementación los cantones revelarán distintas dinámicas: podrán decidir seguir exactamente este camino trazado por la política nacional o tomar otras decisiones en virtud del JPP local, “ajustando” la directriz nacional a sus requerimientos jurisdiccionales y a la correlación de fuerzas a nivel local.

En el último punto se analiza cómo responden estos cantones al lineamiento de construir ordenanzas de estricto cumplimiento para la erradicación progresiva del trabajo infantil, especialmente en basurales por ser un trabajo peligroso. Estos dos últimos puntos tienen en común que el interés de la política estatal es la erradicación en primera instancia la de los trabajos prohibidos y peligrosos, en tal virtud el trabajo en basurales es parte de este reto, pues además los basurales existen en todas las localidades y tiene que ser regulado.

Para todo esto se utilizan los datos arrojados por las entrevistas, los planes locales, registros administrativos, y las ordenanzas y resoluciones de los Concejos Municipales y de los CCNA.. Desde el análisis del JPP se puede observar el proceso de toma de decisiones y el resultado del mismo para finalmente identificar y analizar la implementación en el nivel local. En cada caso analizado se hace con referencia al plan pública nacional para determinar las posiciones divergentes entre actores y las distancias existentes entre el momento del diseño nacional y el momento de su puesta en marcha a nivel local.

3.1. Caracterización de los cantones Quito y Pedro Moncayo y de los actores al interior de los CCNA

El JPP que permite la implementación del plan de erradicación del trabajo infantil no se hace en ningún lugar abstracto sino en localidades concretas como Quito y Pedro Moncayo, los actores tienen intereses y desarrollan estrategias en el marco de la institucionalidad local que proporcionan las reglas de operación para cada uno de los actores o protagonistas, por ello es importante revisar la situación de cada uno de estos cantones y de sus CCNA que es donde se representan los intereses y las estrategias del JPP local.

3.1.1. Quito y COMPINA

Según cifras del INEC, para el año 2010 Quito tenía una población que bordeaba los 2.3 millones de habitantes, la población económicamente activa (PEA) es mayor que la población dependiente (niñas, niños, adolescentes y personas adultas mayores), la pobreza afectaba al 29,7 % de la población, y la pobreza extrema a un 7 %. Los indicadores de educación y de acceso a servicios básicos son mejores que en el resto del país, sin embargo existen inequidades en su interior dependiendo del grupo social, zona de residencia y situación socioeconómica y cultural, como barrios y localidades más rurales (Distrito Metropolitano de Quito 2014, 133)²⁹.

A pesar de que Quito tiene actualmente altos niveles de inserción escolar que llegan al 92 % de niñas, niños y adolescentes entre 5 y 18 años, el 8 % restante no se encuentra incluido; esto afecta particularmente a las poblaciones afrodescendientes e indígenas (Distrito Metropolitano de Quito 2014, 134). El problema se agudiza por la falta de oferta educativa cercana al domicilio, la incorporación prematura de niñas, niños y adolescentes al mercado laboral por razones especialmente económicas. Para el año 2013 el 14 % de los partos fueron de adolescentes, incrementándose el riesgo de mortalidad hasta el 60 % por su condición etaria y profundizando las condiciones de pobreza. Además 3 de cada 10 niños que no han cumplido aún los 5 años en Quito sufren de desnutrición crónica (Distrito Metropolitano de Quito 2014, 135).

Antes de la expedición del Código de Niñez y Adolescencia, el 19 de febrero de 2002 se expide la ordenanza municipal No. 062 que crea el Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia (COMPINA) como ente rector del sistema local de protección integral. El COMPINA se integra paritariamente³⁰ por representantes del sector público y de la sociedad civil siendo responsable de elaborar, proponer, controlar y evaluar las políticas de protección integral de niñez y adolescencia (artículos 2 y 3).

²⁹ La meta de reducción de la extrema pobreza está cumplida en el DMQ ya que ésta se ha reducido a la mitad entre 1995 y 2006, logrando una de las tasas más bajas del país de extrema pobreza por NBI, 10%, que equivale a la tercera parte del promedio nacional. Sin embargo el coeficiente de Gini ha aumentado en la última década, lo que demuestra que la concentración del consumo es muy grande: el 10% más pobre se lleva apenas el 2,3% del consumo, mientras que el 10% más rico se lleva el 34%. Entre 1990 y 2001, todas las parroquias redujeron sus niveles de pobreza, pero las parroquias que estaban peor en 1990 avanzaron poco, mientras que las que estaban mejor avanzaron más. Con ello se incrementaron las brechas entre parroquias. (Distrito Metropolitano de Quito 2007, 11).

³⁰ La paridad se establece por la igualdad numérica entre los representantes del Estado y de la sociedad civil en la conformación de los CCNA

Según la misma ordenanza, el COMPINA se integrará por un delegado del Alcalde de Quito que será “necesariamente” un concejal, quien lo presidirá; dos concejales más elegidos por el Concejo Metropolitano; el Director Provincial de Educación o su delegado; un representante provincial del Ministerio de Bienestar Social³¹ en el área de infancia; la Presidenta del Patronato Municipal o su delegado; dos representantes de la instancia ejecutora del área de Desarrollo Municipal; la sociedad civil será representada por dos delegados de las ONG que trabajan con niñez y adolescencia; un representante del Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA)³²; un delegado por las organizaciones populares; un delegado por las organizaciones de jóvenes; un delegado de los movimientos sociales, nacionalidades y pueblos del DMQ; un representante por las iglesias; y finalmente, un representante de los medios de comunicación (Distrito Metropolitano de Quito 2002, artículo 4). En total estamos hablando de 16 miembros. 8 por parte de las entidades asociadas al Estado local y nacional y los restantes 8 a diferentes representantes del ámbito civil.

El 4 de enero de 2007 se expide la ordenanza No. 202, sustitutiva de la ordenanza 062, que cambia la integración del COMPINA de la siguiente forma: por el Estado local el Alcalde o su delegado permanente que necesariamente será un concejal, un concejal por la Comisión de Género del Municipio, el responsable de la Secretaría de Desarrollo Social, el responsable de la Secretaría Técnica de Desarrollo Territorial del Municipio, el Director de Educación de la Provincia de Pichincha, el Director de Salud de la Provincia de Pichincha, el Director del área de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Bienestar Social y un representante de las Juntas Parroquiales de su Jurisdicción; por la sociedad civil participarán el representante legal del INNFA, seis representantes de ONG que tengan como finalidad la atención, protección y defensa de los derechos de los niños y adolescentes y un representante de los sectores productivos (Distrito Metropolitano de Quito 2007, artículo 11). Las nuevas reglas mantienen el número de miembros en 16 respetando la paridad, 8 representantes del Estado y 8 de la sociedad civil. Se modifican los actores que representan al Estado local y nacional.

³¹ El 23 de agosto de 2007 el Ministerio de Bienestar Social cambia su denominación por el de Ministerio de Inclusión Económica y Social (Decreto Ejecutivo Presidencial 580).

³² El 24 de junio de 2008 se suprime el INNFA y se crea el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INFA) como entidad de derecho público, adscrito al MIES con jurisdicción nacional y dotado de personería jurídica (Decreto Ejecutivo Presidencial 1170, artículo 1).

Estas se constituyen en las reglas de operación, como las llama Molinet, que establecen los mínimos indispensables para poder participar de esta institucionalidad y determina que algunos actores tengan mayor facilidad para participar en el JPP. Como se puede observar se mantiene la paridad, 8 representantes por el Estado y 8 por la sociedad civil, sin embargo también se puede observar que existen 4 representantes del gobierno local, 3 del gobierno central y uno de los gobiernos de las Juntas Parroquiales dando ventaja al gobierno local en su participación. Las ONG ganan ventaja en la representación de la sociedad civil (6 miembros), mientras que las organizaciones sociales se quedan sin representación, como si la tenían en la ordenanza anterior. En base a estos datos se puede concluir que la representación de las organizaciones sociales es nula, están excluidos de este proceso y del JPP en Quito.

En virtud de las dificultades presentadas para encontrar a todas las personas que entre el 2008 y el 2010 conformaron el COMPINA, se buscó al menos cumplir con entrevistas que representaran al gobierno central, local y a la sociedad civil. En este sentido se logró entrevistar a 5 de los 16 representantes que estaban dentro de nuestro período de análisis. De los representantes del gobierno local se entrevistó al concejal representante del Alcalde y Presidente del COMPINA en esos años, Fabricio Villamar, y a la Directora de la Secretaría de Inclusión Social Natalia Arias. Por el gobierno central solo se entrevistó al representante del MIES el Sr. Julio Chicaiza, y por la sociedad civil se entrevistó a Carlos Gómez del Centro del Muchacho Trabajador y a Margarita Carranco de la Fundación Nuestros Jóvenes.

Recordemos además que en este periodo (2008-2010) existió alineamiento político entre el gobierno local y el gobierno nacional pues tanto el entonces Alcalde como el Presidente de la República eran miembros del mismo movimiento político (Alianza País), sin embargo el concejal que tuvo la representación del Alcalde al COMPINA pertenecía a un partido opositor como fue Concertación Nacional.

3.1.2. Pedro Moncayo y su CCNA

Según el Censo (INEC 2010) Pedro Moncayo tenía 33.172 habitantes. La población era mayoritariamente rural, constituyendo el 70 % de su población. La tasa de crecimiento poblacional se ubicaba en 2,88, siendo superior al índice nacional y provincial en virtud de que muchos ecuatorianos se sienten atraídos por la oferta laboral de las empresas florícolas del cantón. Además la población indígena constituye el 26 % y está localizada en la parroquia

de Tupigache, la población mestiza es mayoritaria compuesta por el 58 % (Gobierno Autónomo de Pedro Moncayo 2015, 17-19).

El mismo Censo (2010) establece que la población de niñas y niños que no habían cumplido los 4 años era de 3.837, de los cuales 1.178 (31 %) se encontraban recibiendo atención en centros de desarrollo infantil mientras que los 2.659 restantes (69%) no constan en ningún registro de atención en las distintas modalidades de atención. En 2010 la tasa de asistencia a educación básica en este cantón se ubicaba en 92,5 %, igual que el promedio nacional y provincial superando la tasa del año 1990 de 83,02% y la tasa neta de acceso al bachillerato también se incrementó de 33,17 % en 1990 a 69,31 % en el 2010 (Gobierno Autónomo de Pedro Moncayo 2015, 21-22).

La tasa de pobreza por necesidades básicas insatisfechas en el 2010 se encontraba en 69,12 %, para la población rural esta aumentaba al 80,32 % mientras que para la población urbana baja hasta el 45,46 %, es decir la inequidad social entre el sector urbano y el rural es asombrosa (Gobierno Autónomo de Pedro Moncayo 2015, 26-27).

La población con empleo en Pedro Moncayo es de 14.590 que constituye el 97 % de la población económicamente activa (PEA) constituyendo uno de los índices más altos dentro del nivel nacional, existiendo una baja desocupación o desempleo del 3%. Solo la producción florícola genera empleo para el 59 % de la población de Pedro Moncayo (Gobierno Autónomo de Pedro Moncayo 2015, 35 y 58).

La información anterior caracteriza un cantón de la ruralidad del país, con datos interesantes acerca de la inclusión en el empleo que llegaba hasta el 97 % de la PEA. En ese contexto el primero de agosto de 2005 se aprueba la ordenanza de funcionamiento del Concejo Cantonal de Niñez y Adolescencia del cantón Pedro Moncayo (CCNAPM), la misma que establece que la integración se hará de forma paritaria como lo manda el CNA y que tendrá 10 miembros³³ (Gobierno Municipal de Pedro Moncayo 2005 artículo 4). El CCNA de Pedro Moncayo estaba presidido por el Sr. Alcalde, y el Vicepresidente será elegido entre los miembros de la

³³ Los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia se constituirán e integrarán de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos por cada Gobierno Municipal, en el marco de las disposiciones generales aprobadas por el Consejo Nacional (CNA 2003, artículo 203). En tal virtud cada CCNA se organiza según la ordenanza municipal que le da vida jurídica, y que establece el número de miembros que lo conformarán.

sociedad civil. Su integración será la siguiente por el Estado el Alcalde o su delegado permanente, el Director del área de Salud del cantón, el Director de Educación Hispana o su delegado permanente, el Director de Educación Intercultural Bilingüe o su delegado permanente, el delegado permanente de las Juntas Parroquiales de Pedro Moncayo (artículo 5).

Por la sociedad civil estará conformado por un representante de las organizaciones sociales, un representante de las ONG, un representante del INNFA, un representante de las mujeres del cantón y un representante de las organizaciones de jóvenes del cantón (artículo 5). Estas son las reglas para poder participar y representar los intereses en este CCNA por medio de 10 miembros, 5 por el Estado y 5 por la sociedad civil. Asimismo vale la pena indicar que la representación de la sociedad civil parecería ser equitativa, mientras que la del Estado le daba tres miembros al gobierno central, uno al gobierno municipal y uno a las Juntas Parroquiales, lo cual le daría bastante ventaja al gobierno central. Así estaría marcada la cancha para empezar el JPP de este cantón.

De los 10 representantes fueron entrevistados cinco, buscando mantener la representatividad de las tres voces que nos interesaban para esta investigación, dos por el gobierno local, dos por sociedad civil y uno por gobierno central. Por el gobierno local se entrevistó al Secretario Ejecutivo del CCNA el Sr. Luis Chontasí y la concejala Verónica Sánchez, por la sociedad civil a Santiago Sánchez representante de las organizaciones de jóvenes y a Segundo Inlago representante de las Organizaciones Sociales y perteneciente a la Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador (FENACLE, organización de base del Frente Unitario de Trabajadores). Finalmente por el gobierno central se entrevistó al Dr. Nelson Laspina, representante del Ministerio de Salud en el cantón.

Los criterios para seleccionar a los entrevistados, fue tener representación tanto del gobierno central, como del gobierno local y de la sociedad civil al interior de los CCNA, que además de ser espacios de articulación y coordinación, tenían la responsabilidad de ejercer la rectoría dentro de sus territorios, en torno al diseño e implementación de las políticas públicas de niñez y adolescencia, esto en el nivel local. Para el nivel nacional se identificó a los actores institucionales (MDT, MIES, CNNA), que participaron del diseño del plan nacional (PETI 2008).

Hubo dos tipos de cuestionarios, uno para los actores en el nivel nacional, como son el Ministerio de trabajo, Ministerio de Inclusión Económica y Social y Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia y otro para los actores del nivel local, tanto en Quito como Pedro Moncayo, mismos que representaban al gobierno central, al gobierno local y a la sociedad civil organizada (ONG y organizaciones sociales y comunitarias).

El cuestionario para los actores del nivel nacional tenía tres bloques (B) de preguntas, en el B1 se abordó el contexto y los alineamientos, en el B2 la misma producción o diseño del PETI 2008 y en el B3 las relaciones entre los actores, desde la mirada del entrevistado. El cuestionario para los actores del nivel local, tenía cuatro bloques, en el B1 se abordó el contexto y los ámbitos de intervención del PETI 2008, en el B2 la relación entre el PETI 2008 y el Plan Local, en el B3, la producción o el diseño del plan local a través de actas, resoluciones u ordenanzas y en el B4 la relación entre los actores desde la mirada del entrevistado.

3.2. Perspectivas locales acerca del trabajo infantil: ¿derecho de los niños o explotación laboral?

Entre los años 2009 y 2010, el Consejo Metropolitano de Protección Integral de Niñez y Adolescencia (COMPINA) de Quito se dio a la tarea de discutir el plan de erradicación del trabajo infantil sin excepción y que manda su eliminación progresiva. Frente a ese postulado organizaciones de la sociedad civil de este organismo –ONG vinculadas la Iglesia Católica como los Centros del Muchacho Trabajador (PMT) y Los Chicos de la Calle– defendieron el derecho que tendrían los niños al trabajo (COMPINA 2009, acta de la sesión del 23 de abril), desconociendo toda la línea política de la CDN y los postulados de la Constitución de 2008 incluyendo el CNA.

Estas ONG o fundaciones sociales de la Iglesia Católica diseñaron modelos de proyectos no en la línea de la protección integral como manda la CDN, tales proyectos están aún financiados por instancias internacionales también eclesiales, entre estos proyectos tenemos los Centros del Muchacho Trabajado (CMT), obra de los padres jesuitas que ayuda a las niñas, niños o adolescentes trabajadores con una ducha para su aseo, comida y tareas educativas dirigidas sin enfrentar el problema de fondo que es la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de forma integral. Por otro lado el Programa de los Chicos de

la Calle, obra de los padres salesianos va más allá e intenta recuperar a los chicos que se encuentran en situación de calle para lo que organizan grupos nocturnos que tratan de convencerlos y llevarlos a algún albergue y darles comida y que puedan pasar la noche de forma más digna, luego tratan de persuadirlos de que dejen la calle y pasen a sus centros (uno de estos centros es el Centro de Acogimiento San Patricio). Este modelo no incluye la reinserción familiar sino que se proponen “cuidar” a las niñas, niños y adolescentes hasta su mayoría de edad y por lo tanto necesitan recursos económicos ingentes para poder mantener las operaciones, al igual que los CMT. Tales programas no conciben en su diseño la protección integral de los niños, pero sí esconden otros intereses como recibir mayores donaciones y asignaciones presupuestarias, para mantener sus modelos de servicio y atención.

Un miembro del COMPINA –por sociedad civil- declara que cuando él era niño trabajador siempre desfiló el primero de mayo, pues “era algo hermoso, tuvimos una reina en un zapato grande –carro alegórico- íbamos bailando pues el trabajo es algo hermoso, éramos felices, todos participábamos, desfilábamos más de una cuadra, incluidos los padres de familia”³⁴.

El mismo compañero declara que:

Yo soy un ex niño trabajador, cuando yo hablaba del derecho hablaba de que los NN tienen el derecho de expresar lo que son, pero en la construcción del COMPINA se está dando que deben hablar los NN y los NN generalmente no son escuchados, la OIT jamás ha invitado a los NNA trabajadores, y es un derecho, por qué no cumplen los derechos?³⁵.

En otra entrevista, otro miembro del COMPINA por parte de la sociedad civil comenta que:

(...) debíamos erradicar completamente el problema del trabajo infantil, desde cualquiera de sus formas, [...]. La sociedad civil estuvo unida y alineada en muchos temas a favor de la protección integral de las niñas, niños y adolescentes, excepto en la defensa del derecho al trabajo infantil que hacían algunas organizaciones al interior del mismo Consejo³⁶.

³⁴ Carlos Gómez (Director del Centro del Muchacho Trabajador No1. de Quito), en conversación con el autor, entrevista No. 2, abril 2015.

³⁵ Carlos Gómez (Director del Centro del Muchacho Trabajador No1. de Quito), en conversación con el autor, entrevista No. 2, abril 2015.

³⁶ Margarita Carranco (Directora de la Fundación Nuestros Jóvenes), en conversación con el autor, entrevista No. 9, mayo 2015.

Organizaciones como el PMT y Chicos de la Calle en su defensa al trabajo infantil declaran incluso que: “hemos hecho grupo con Bolivia, Venezuela, México, Argentina, organización de la niñez trabajadora, para que puedan exigir derechos”³⁷. La Iglesia Católica a través de sus fundaciones y organizaciones en América Latina pugnan por mantener sus modelos de atención en todo el continente.

En ese contexto se establece al interior del COMPINA una pugna entre quienes defienden la erradicación total del trabajo infantil y quienes están a favor del derecho al trabajo de los niños. Entre ellos, Sylvia Proaño –Secretaria Ejecutiva (burócrata del gobierno local) del COMPINA en esos años– declara que:

(...) el COMPINA no está en contra de los derechos de organización, participación, expresión de los niños, niñas y adolescentes; lo que no admite es que, a título de la actoría- y protagonismo de los niños se pretenda reivindicar el trabajo infantil como un derecho, esto está en contra de su mandato constitucional, de las leyes nacionales y tratados internacionales suscritos por el Ecuador pero, sobre todo, está en contra de los principios elementales de una sociedad que debe proteger su mayor capital social: la infancia (Proaño 2010, 3)³⁸

Como tal nos encontramos en una “arena política” donde se puede ubicar a los actores y sus estrategias, mismas que se contraponen y finalmente se resuelve el conflicto en términos de ganadores y perdedores.

La misma Sylvia Proaño define que:

(...) el trabajo infantil es el resultado de la pobreza, de las desigualdades e inequidades que se presentan en las sociedades de mercado y es en contra de estas condiciones que debemos luchar para evitar que los niños trabajen, en lugar de legitimar una situación atentatoria a sus derechos. [...] Las condiciones en que trabajan los niños en Quito y Ecuador son bastante riesgosas para ellos, sobre todo cuando son más pequeños, además, la infancia es una etapa en la que los niños deben jugar, estudiar, realizar tareas formativas, pero no trabajar y menos en condiciones de riesgo (Proaño 2010, 3).

³⁷ Carlos Gómez (Director del Centro del Muchacho Trabajador No1. de Quito), en conversación con el autor entrevista No.2, abril 2015.

³⁸ Sylvia Proaño (Secretaria Ejecutiva del COMPINA Quito), en conversación con el autor, entrevista 2010. p. 3.

La Secretaría Ejecutiva expresa además:

que los actos del COMPINA, se ciñen estrictamente con apego a la ley, conforme lo establece la Constitución, el Código de la Niñez y Adolescencia y la Ordenanza Metropolitana No. 202, en relación al trabajo infantil, manifiesta que el derecho al trabajo no es un derecho para los niños, sin embargo, con los Salesianos y los CMT, hemos conversado con el propósito de que exista un espacio de diálogo sobre el tema de trabajo infantil, esto quiere decir que el COMPINA tiene una posición clara sobre el trabajo infantil considerándolo prohibido, conforme lo establecen nuestras leyes (COMPINA 2010, acta de la sesión del 30 de marzo).

La posición es clara y contundente, el “diálogo está abierto”, pero el trabajo infantil está prohibido conforme a la normativa nacional e internacional. En este JPP las organizaciones que demandan el derecho al trabajo infantil pierden, y se resuelve a favor de una mayoría ganadora.

Para mayor información del JPP local en torno a este debate tenemos que en el año 2009 el COMPINA solicita a tales ONG que se abstengan de utilizar a las niñas, niños y adolescentes para la marcha del 1ro. de mayo de ese año (COMPINA, Oficio No. 193-LE, 28 de abril, 2009) como lo habían hecho tradicionalmente, pues esto favorece que la sociedad siga pensando que está bien que las niñas, niños y adolescentes trabajen, más allá de la utilización de los mismos para fines proselitistas.

En todo caso la posición y los intereses de una parte de la sociedad civil del COMPINA no prosperó, la estrategia era convencer a los otros miembros de que el derecho al trabajo infantil debe ser considerado por los planes locales, sin embargo no tuvo acogida por parte de las otras organizaciones de la sociedad civil ni de los miembros del gobierno central y del local. Finalmente el conflicto se dirimió a favor de la alineación mayoritaria –gobierno central, gobierno local y los otros representantes de la sociedad civil- que privilegió la directriz nacional sobre la necesidad de erradicar todo tipo de trabajo infantil, sin ninguna excepción y en consonancia con la CDN, el CNA y la misma Constitución. En tal caso el perdedor en este JPP fue esta facción de la sociedad civil a favor del derecho al trabajo infantil.

A continuación la síntesis de los intereses y estrategias de los actores miembros del COMPINA sobre las definiciones y la prohibición del TI en Ecuador:

Cuadro No. 2: Intereses y Estrategias de los actores en Quito

Actor	Intereses	Estrategias
Actor Político del gobierno local: Alcalde o su representante Concejaj	Ser reelecto	No modificar los servicios de atención de las ONG de forma radical, pero se alinean a la política nacional en función del principio de interés superior del niño anclada en la CDN
Actor burocrático del Gobierno Central	Mantener su puesto y su sueldo	Convencer en virtud de su “mayor y mejor información” que el plan nacional de trabajo infantil alienada a la CDN está en lo correcto
Actor burocrático del gobierno local	Mantener su puesto y su sueldo	Convencer en virtud de su “mayor y mejor” información” que el plan nacional de trabajo infantil alienada a la CDN está en lo correcto, es decir se alinea al gobierno central
ONG y organizaciones sociales	Una parte de la sociedad civil (ONG de Iglesias) defiende el trabajo infantil y su modelo basado en él, siempre contrarios a la protección integral. La otra parte como Organización Nuestros Jóvenes está a favor de los postulados de la CDN	Los electores organizados en ONG y organizaciones sociales y comunitarias están divididos. Para no perder completamente y cooperar se alinean a favor del plan nacional, pero sin afectar radicalmente sus modelos y servicios de atención

Fuente: trabajo investigativo

El cantón Pedro Moncayo tenía entre los años 2009 y 2010 el problema de niñas, niños y adolescentes trabajando en florícolas, en ese contexto:

Se formó un escenario conceptual e incluso metodológico, todo ese escenario nacional obviamente se vio de alguna manera reflejado en el ámbito local, tanto es así que algunos actores que estaban manejando de los temas nacionales también eran copartícipes de las acciones locales, de participación, me refiero por ejemplo al CONEPTI, tenían algún nivel de participación local desde la mesa nacional ETI, en este caso en florícolas, obviamente después de un proceso de estudios, de diagnósticos, de identificar cuál es la situación de la existencia o

no existencia de TI en el ámbito local, en todo caso si existió la coyuntura, el escenario como para discutir, analizar los temas y las implicancias con el TI³⁹.

Por ello el CCNA de Pedro Moncayo se alineó al plan nacional, no solo se consiguió este logro de erradicar el trabajo infantil en florícolas por su aporte. Existen varias fuentes que confirman la necesidad de erradicar el trabajo infantil en florícolas, entre ellas las anotadas por el Secretario Ejecutivo de este CCNA:

Hay una investigación cuantitativa y cualitativa –por la psicóloga Casteló- entiendo que esto se hizo 2003-2004, fue financiado por la OIT para evidenciar y tener más elementos para fundamentar el problema del TI de niños. Había una cuantificación que ahora no lo recuerdo, hacía comparaciones de los NN que están sin acceso a la educación Vs los NN en trabajo agrícola, de alguna manera sí había una relación importantísima, impedía el acceso a la educación (20-30% de personas en edad escolar están vinculadas con actividades florícolas). En la actualidad el MIES y otros funcionarios hablan de que en la zona ya no hay trabajo infantil, por lo menos en las florícolas. Según el censo 2000 el acceso a la educación primera en el cantón Pedro Moncayo era muy restringido, en el 2010 se establece un acceso mucho mayor y en la actualidad estamos llegando incluso al promedio nacional⁴⁰.

Es decir había información de que la misma cooperación internacional como la OIT tenía interés en la erradicación del trabajo prohibido y peligroso en esta zona del país, tal interés se alineó con el interés del gobierno central para la erradicación del trabajo infantil florícola en Pedro Moncayo.

Una de las articulaciones que se estableció fue entre el MIES, Ministerio de Relaciones Laborales –MRL- y el CCNA de Pedro Moncayo en torno a las inspectorías del MRL que permitieron más allá de imponer sanciones a las empresas floricultoras, el establecer mesas de diálogo con los empresarios floricultores para sumarles en la lucha por la erradicación del trabajo infantil en esta área, así lo confirma el secretario técnico del CCNA:

³⁹ Luis Chontasí (Secretario Ejecutivo del Consejo Cantonal de Niñez y Adolescencia de Pedro Moncayo), en conversación con el autor, entrevista No. 3, abril 2015.

⁴⁰ Luis Chontasí (Secretario Ejecutivo del Consejo Cantonal de Niñez y Adolescencia de Pedro Moncayo), en conversación con el autor, entrevista No.3, abril 2015.

Hubo inspectorías MIES-CCNA-MRL, también un proyecto que no recuerdo, con Andrés Dueñas que también era parte del CONEPTI, ellos impulsaron fuerte desde su ámbito de acción, que analizábamos, discutíamos en el seno del Concejo, pero la operatividad del mismo era muy limitada, no así la de la ejecución de las inspectorías con el MRL, se publicaron una serie de documentos, se establecieron mesas de trabajo con los floricultores –expoflores- porque desde por allí se les empezó a vender la idea, pero creo que no hubo resoluciones, de lo que recuerdo. Sin embargo si se ejecutaron algunas acciones por parte del municipio⁴¹.

Todo esto coadyuvó a la erradicación del trabajo infantil en florícolas dentro del cantón Pedro Moncayo, sin embargo una concejala del municipio de Pedro Moncayo y miembro del CCNA declara que para lograr su real erradicación: “considero que hay que crear fuentes de trabajar para que la familia pueda trabajar y se evitar que NN trabajen, como se lo está haciendo al momento y seguir fortaleciéndoles”⁴².

Un miembro por sociedad civil, representante de organizaciones comunitarias, hace alusión a que “el gobierno central capacitó sobre la erradicación del trabajo infantil a la sociedad civil dentro del sistema educativo, como padres de familia, estudiantes, maestros y otros. Esta sería otra de las incidencias directas que hizo el gobierno central sobre este cantón a través del Ministerio de Educación”⁴³.

El mismo miembro de la sociedad civil en el CCNA de Pedro Moncayo declara que:

El trabajo comunitario y familiar también era considerado TI, era como un tabú, era un tema de convivencia, pero las instituciones lo veían como violentación de derechos, para mí no lo es, es la cotidianidad y se sigue realizando, es parte de la cultura del mundo indígena, y a nosotros nos tocaba discutir eso, con los ministerios⁴⁴.

La sociedad civil organizada intentó oponerse a la falta de excepciones en cuanto a la erradicación del trabajo infantil (ej. trabajo comunitario, familiar y agrícola) pero no lograron

⁴¹ Luis Chontasí (Secretario Ejecutivo del Consejo Cantonal de Niñez y Adolescencia de Pedro Moncayo), en conversación con el autor, entrevista No. 3, abril 2015

⁴² Verónica Sánchez (Concejala del Cantón Pedro Moncayo), en conversación con el autor, entrevista No. 5, abril 2015.

⁴³ Santiago Sánchez (Representante de la Organización TURUCTA, dedicada al medio ambiente), en conversación con el autor, entrevista No. 6, abril 2015.

⁴⁴ Santiago Sánchez (Representante de la Organización TURUCTA, dedicada al medio ambiente), en conversación con el autor, entrevista No. 6, abril 2015.

que sus argumentos se posicionen fuertemente y por lo tanto el conflicto se dirimió hacia la posición estatal.

Incluso el representante burocrático del gobierno local insiste al decir que:

Teóricamente se habla de que el TI no existe ya en la zona, pero es una zona eminentemente rural, la pregunta es en qué medida el trabajo agrícola, que puede ser formativo, puede interferir con los accesos a la educación. Este debate tiene que darse de mejor forma, y en eso estamos con las comunidades. La misma minga es un trabajo fuerte, pero es un espacio de socialización, incluso de catarsis y participación comunitaria⁴⁵.

De esta forma el debate queda abierto, con algunas especificaciones más, se puede garantizar la integralidad de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la ruralidad del Ecuador, eso es compatible con el desarrollo de actividades agrícolas y comunitarias como la minga, es posible tener más control sobre estos espacios, para evitar que se vulneren derechos fundamentales como la salud, la educación y la recreación?

Para la sociedad civil del CCNA de Pedro Moncayo sí hubo posiciones contrarias:

Con el plan nacional hay una gran distancia con lo local, desde arriba te dicen haz, haz nomás, se implementa desde las oficinas, pero no desde abajo, si eso cambiará todo fuera muy distinto, pues es otra realidad; hay que generar políticas y procesos desde acá, queramos o no debemos crear procesos desde acá [...], en concreto, lo que si llegamos a discutir es que tomen bien en cuenta a las organizaciones y actores sociales, que estuvimos allí, pues no se les tomábamos en cuenta a los actores sociales, nunca se llegó a aterrizar, ni a tomar en cuenta los problemas locales reales [...]; nuestro rol era discutir unas cosas, pero el CCNA aplicó otras cosas, así mismo la ordenanza⁴⁶.

Además otro miembro por sociedad civil dice:

Se conoce el Plan PETI 2008, pero nosotros lo mirábamos desde la cosmovisión andina, y desde nuestras costumbres el trabajo no debería estar prohibido para los NNA, en concreto el

⁴⁵ Luis Chontasí (Secretario Ejecutivo del Consejo Cantonal de Niñez y Adolescencia de Pedro Moncayo), en conversación con el autor, entrevista No. 3, abril 2015.

⁴⁶ Santiago Sánchez (Representante de la Organización TURUCTA, dedicada al medio ambiente), en conversación con el autor, entrevista No. 6, abril 2015.

trabajo comunitario, la minga, como la parte solidaria y fraterna de la comunidad [...] Se tomaron decisiones a favor de la ETI del trabajo infantil en florícolas, pero en cuanto al trabajo comunitario nos parecía un mandato muy vertical, indiscutible, pues no se lo tomaba en cuenta; la normativa solo manda la ETI hasta los 15 años, y no estábamos en este aspecto de acuerdo⁴⁷

En tal virtud no se aterrizó suficientemente, las comunidades nunca fueron debidamente informadas, nunca participaron del proceso, se erradicó el trabajo infantil en florícolas y la sociedad civil apoyó pero no se tenía suficiente consciencia de lo que pasaba.

Recapitulando el proceso en el cantón de Pedro Moncayo tenemos que al interior del debate hubo voces discordantes, especialmente de la sociedad civil que no fueron escuchadas, a pesar de ello se suman a al proceso de erradicar el trabajo infantil en las florícolas; tampoco delinearon una estrategia para incidir en la toma de decisiones en virtud de que las organizaciones y comunidades estaban desorganizadas. La sociedad civil intenta posicionar las virtudes del trabajo comunitario y familiar sin tener mayores repercusiones. En todo caso el plan de erradicación del trabajo infantil, en concreto la erradicación en florícolas que era un problema de este catón y se cumplió no solo con el aporte y debate del CCNA sino también por las acciones independientes del gobierno central en coordinación con el gobierno local a través de las inspectorías, pero también por todo el trabajo desarrollado internacionalmente por la OIT en el tema de responsabilidad social con las multinacionales. A continuación el detalle de los intereses y las estrategias:

⁴⁷ Segundo Inlago (Representante de la FENACLE), en conversación con el autor, entrevista No. 12, junio 2015.

Cuadro No. 3: Intereses y Estrategias de los actores en el CCNA de Pedro Moncayo en torno a las definiciones de TI

Actor	Intereses	Estrategias
Actor Político del gobierno local: Alcalde o su representante Concejal	Ser reelecto	No conflictuarse con los intereses de los electores organizados en organizaciones sociales y comunitarias, pero sí alinearse con el postulado de erradicar el trabajo infantil, especialmente en florícolas, con el cual nadie estaba en desacuerdo
Actor burocrático del Gobierno Central	Mantener su puesto y su sueldo	Convencer en virtud de su “mayor y mejor información” que la política nacional de trabajo infantil alienada a la CDN está en lo correcto
Actor burocrático del gobierno local	Mantener su puesto y su sueldo	Convencer en virtud de su “mayor y mejor” información” que la política nacional de trabajo infantil alienada a la CDN está en lo correcto, es decir se alinea al gobierno central
ONG y organizaciones sociales	Hay intereses diversos, en general están a favor del TI agrícola y comunitario, y en contra de que no haya excepciones legales al mismo	Los electores organizados en organizaciones sociales y comunitarias pierden el debate sobre la erradicación total y sin excepción del trabajo infantil y cooperan con la política de erradicación del trabajo infantil en florícolas y así mantener presupuestos del gobierno local para actividades diversas de sus organizaciones, superando el conflicto

Fuente: trabajo investigativo

Sin embargo es importante puntualizar que a pesar de que el debate a favor del trabajo infantil comunitario y agrícola no prosperó en Pedro Moncayo, a pesar de que la sociedad civil intenta posicionarlo, este existe y sigue existiendo, es decir no hay acciones para erradicarlo cumpliendo con la normativa nacional, parecería que no hay interés de hacerlo, pero tampoco de reconocerlo.

Como hemos visto Quito y Pedro Moncayo tienen JPP distintos, una facción de Quito defiende el trabajo infantil como un derecho, y por ser minoría simplemente pierde posición y se asume toda la línea de la CDN en este tema. La misma sociedad civil de Quito intenta posicionar la posibilidad de incluir alguna excepción a la radicalidad de la normativa, como es

el caso del trabajo infantil familiar⁴⁸, pero igualmente no es acogida por los otros miembros del COMPINA. La sociedad civil de Pedro Moncayo también intenta posicionar el tema del trabajo infantil agrícola y comunitario y se suma el apoyo del gobierno local, pero pierden frente a la maquinaria arrolladora del gobierno central, incluso desde lo presupuestario pues el PETI 2008 cuenta con financiamiento.

3.3. Mendicidad: otra dimensión de la pobreza

Siendo dos cosas diferentes en concepto, terminan siendo la misma cosa, como dos caras de la misma moneda, son niños en calle, que unos venden chicles, aguacates, otros piden limosna o hacen acrobacia, todo esto es trabajo, servicios de entretenimiento, en todo caso son dos caras de la misma moneda; hay niños en la calle no importa qué diga o como lo diga la estrategia nacional⁴⁹.

Esta es la posición del presidente del COMPINA en esos años, posición que en general fue compartida por los demás miembros y que provocó una política pública en que se articularon los temas de mendicidad, trabajo infantil e incluso trata de personas, desde la mirada de las niñas y niños en situación de calle en Quito.

Para la sociedad civil del COMPINA que antes defendió el derecho al trabajo infantil, “la mendicidad no debe existir, debe ser eliminada, eso no es digno para la persona humana, peor para un niño, mucha gente piensa que está bien regalar en navidad una 'cosita' a los NN que están pidiendo”⁵⁰.

La erradicación del trabajo infantil puede ser cuestionada?, incluso para algunos habría que pensar en la regularización del trabajo familiar, comunitario y agrícola⁵¹ especialmente en los ámbitos más rurales del país, sin embargo la mendicidad infantil es totalmente denigrante.

⁴⁸ Por ejemplo la ayuda a los padres en los mercados.

⁴⁹ Fabricio Villamar (Concejal del Distrito Metropolitano de Quito), en conversación con el autor, entrevista No. 1, abril 2015.

⁵⁰ Carlos Gómez (Director del Centro del Muchacho Trabajador No. 1 de Quito), en conversación con el autor, entrevista No. 2, abril 2015.

⁵¹ El TI familiar y comunitario se podría regular a través de normativas como reglamentos de funcionamiento, estableciendo tiempos parciales como 2 o 4 horas y salvaguardando el derecho a la educación y a la salud fundamentalmente.

También otra parte de la sociedad civil del COMPINA, que representaba a la fundación nuestros jóvenes opina sobre la mendicidad que esta debe ser eliminada “totalmente, y no solo mendicidad y callejización, sino también los problemas de trata y explotación sexual y laboral”. Es decir la propuesta se enmarca en desarrollar políticas para todos los problemas de callejización, en especial las niñas, niños y adolescentes en tal situación⁵².

Para la representante política del gobierno local, una concejala, además Directora de Inclusión social del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) y que en este momento coincidían con el bloque de alianza País y con el gobierno, declara que:

Sobre todo el tema de la mendicidad como trabajo infantil, nosotros como municipio también trabajábamos con niños en situación de calle, pero era diferente, era un problema que implicaba la reintegración a su núcleo familiar, también se mezclaba con el asunto de adicciones, maltrato, violencia, entonces había estrategias específicas para trabajar en esos ámbitos, pero la mendicidad era una forma de trabajo infantil en que las familias sobre todo en ciertas temporadas⁵³.

Aunque se hacen algunas puntualizaciones para distinguir el trabajo infantil de la mendicidad, es claro que la mendicidad es una forma de trabajo infantil, por lo tanto el municipio de Quito implementa políticas para niñas, niños y adolescentes en situación de calle. Todo ello indica que Quito implementó una política pública más articulada con la realidad de la ciudad a diferencia de la propuesta del gobierno nacional.

Por ello en el Informe “campaña navidad digna y solidaria y sin mendicidad” de la ciudad de Quito se recalcan dos objetivos, el primero la eliminación progresiva de todas las formas de explotación económica, mendicidad y callejización de niñas, niños y adolescentes en Quito y el segundo el de sensibilizar a la ciudadanía en la problemática, así como en sus consecuencias (COMPINA 2009, informe 002-2009, del 19 de enero).

Para tal efecto incluso se firma un convenio (9 de diciembre del 2008) entre el COMPINA, la empresa eléctrica de Quito y UNICEF para “prevenir y erradicar progresivamente la

⁵² Margarita Carranco (Directora de la fundación Nuestros Jóvenes), en conversación con el autor, entrevista No. 9, mayo 2015.

⁵³ Natalia Arias (Concejala y Directora de Inclusión Social del Distrito Metropolitano de Quito), en conversación con el autor, entrevista No.8, mayo 2015.

callejización, mendicidad de niñas, niños y adolescentes y el trabajo infantil peligroso”, juntándose nuevamente estas dos dimensiones de la pobreza, como son la mendicidad y el trabajo infantil explícito. En ese contexto el COMPINA considera como situaciones que requieren protección especial el trabajo infantil, la callejización, trata y tráfico, abuso sexual, hogares de acogida, maltrato y violencia intrafamiliar, y todas estas situaciones de alguna forma están conectadas (COMPINA 2009, acta de sesión del 22 de septiembre).

A pesar de que en el nivel nacional se han delineado e instituido planes y programas distintos y con distintas rectorías, el COMPINA (Quito) declara a través de sus debates que las tres temáticas son solo tres formas en que la callejización cobra vida, por lo cual pueden enfrentarse de forma conjunta, desde un mismo plan. La posición local es muy clara y convence, se establece un consenso y finalmente se implementa el plan de callejización que incluye mendicidad, trata y erradicación del trabajo infantil de forma coordinada y articulada. A continuación la síntesis de los intereses y las estrategias de cada uno de los actores:

Cuadro No. 4: Intereses y Estrategias de los actores del COMPINA en torno a la Mendicidad

Actor	Intereses	Estrategias
<p>Actor Político del gobierno local: Alcalde o su representante Concejal</p>	<p>Ser reelecto</p>	<p>No conflictuarse con los intereses de los electores organizados en organizaciones sociales y comunitarias, es decir evitar las distinciones entre mendicidad, trabajo infantil y otras, alineamiento con sus electores organizados, sin embargo el conflicto con el interés del gobierno central se supera a través de la cooperación con la campaña nacional “da dignidad” en contra de la mendicidad explícita</p>
<p>Actor burocrático del Gobierno Central</p>	<p>Mantener su puesto y su sueldo</p>	<p>Convencer en virtud de su “mayor y mejor información” que las directrices nacionales están en lo correcto cuando decide hacer distinciones entre trabajo infantil, mendicidad y otros.</p>
<p>Actor burocrático del gobierno local</p>	<p>Mantener su puesto y su sueldo</p>	<p>Se alinea con los electores organizados a favor de no hacer distinciones que harían demasiado complejos los servicios de atención a los NNA en situación de calle, en virtud de su “mayor y mejor información”, sin embargo también se alinea y fortalece la campaña nacional “da dignidad” exclusiva para mendicidad desde los centros infantiles locales del Buen Vivir o también llamados de desarrollo infantil, es decir se supera el conflicto desde la cooperación con el gobierno central</p>
<p>ONG y organizaciones sociales</p>	<p>Para sus proyectos y modalidades de servicios, es mejor invisibilizar las distinciones entre trabajo infantil y mendicidad, incluso con trata, esto puede significar mayores presupuestos pues abarcan no una sino diversas respuestas de cada ONG a las problemáticas sociales de los NNA en situación de calle</p>	<p>Las ONG y organizaciones sociales ganan el debate sobre evitar las distinciones entre trabajo infantil, mendicidad y otras, sin embargo se coopera con la campaña nacional “da dignidad” exclusiva para mendicidad</p>

Fuente: trabajo investigativo

En Pedro Moncayo (PM) para una concejala (política del gobierno local) –miembro del CCNA- el trabajo infantil, la callejización y la mendicidad

Sí tienen relación, el trabajo infantil se da porque hay una necesidad económica en su hogar y les obligan a los niños, incluso hay padres que en la actualidad les siguen enviando a los niños a salir a las calles, me refiero a ciudades grandes, pues en Pedro Moncayo no se ve eso y es una satisfacción que no se vea eso puesto que pensamos y vemos que hay el compromiso como padres de familia de ayudar a los hijos, de ayudar a los niños; entonces la mendicidad que tiene que ver con la pobreza extrema conlleva a que los NN trabajen y tengan necesidad de hacerlo [...], vendría hacer algo más dañino para la sociedad, pues un niño en la calle tiene más posibilidad de estar en los vicios como alcohol, drogas, entre otros factores⁵⁴.

La concejala apunta hacia la distinción entre localidades expulsoras de niñas, niños y adolescentes y localidades receptoras en las que explícitamente se da el problema de la mendicidad. Pedro Moncayo podría ser una localidad expulsora pues podría considerarse un cantón pequeño y rural, con menos oportunidades económicas y de trabajo, si es que hubiera falta de trabajo, pero tampoco es así, un ejemplo de ello es que las florícolas dieron trabajo incluso a niñas, niños y adolescentes en su momento.

Un funcionario del gobierno local del CCNA de Pedro Moncayo en referencia al programa de mendicidad dice que “este asunto no se discutió sino que vino empaquetado por el INFA, vinculado con las campañas de mendicidad que se hacía en diciembre, también en Pedro Moncayo”⁵⁵. Para la sociedad civil de Pedro Moncayo es claro “que hay diferencias, el MIES asumió el tema de la mendicidad. En PM no hubo el problema de la mendicidad, puesto que hay trabajo, incluso prohibido como es el caso del trabajo infantil en florícolas”⁵⁶. Lo que se recalca es que aunque las temáticas de mendicidad y trabajo infantil tienen relación no son exactamente lo mismo pues se originan muchas veces de forma distinta y tienen consecuencias también diferentes, sin embargo la mendicidad no aparece en todos los lugares o cantones, dependiendo de si son o no localidades expulsoras o receptoras y la campaña “navidad sin mendicidad” se hizo en todos los cantones.

⁵⁴ Verónica Sánchez (Concejala del cantón Pedro Moncayo), en conversación con el autor, entrevista No 5, abril 2015.

⁵⁵ Luis Chontasí (Secretario Ejecutivo del Consejo Cantonal de Niñez y Adolescencia de Pedro Moncayo), en conversación con el autor, entrevista No. 3, abril 2015.

⁵⁶ Segundo Inlago (Representante de la FENACLE), en conversación con el autor, entrevista No. 12, junio 2015.

Para un miembro representante de la sociedad civil y de una organización comunitaria:

Hay una diferencia, el TI era explotación, y la mendicidad lo hace la gente, en el territorio no hay mendicidad, ni en las comunidades, es pura tradición pensar que hay mendicidad, pero no lo hay, en el campo quieras o no quieras siempre hay qué comer. Aquí trataron de meter ese problema y de atacarlo⁵⁷.

A diferencia de ello, la directriz nacional en este punto es que se deben hacer “campanas navideñas” en cada cantón del país para erradicar la mendicidad, sin embargo la posición del gobierno local como de la sociedad civil es que hay que mirar qué ocurre exactamente en cada uno de los cantones del país, pues las realidades son diferentes y podrían delinarse estrategias diversas que den una respuesta real a la problemática, en el caso de Pedro Moncayo se comprueba que no se ajusta a la realidad ni de cantón expulsor ni de cantón receptor de niños en situación de mendicidad. Así, la campaña al hacerse en los 221 cantones del país, muchos de los cuales no requieren este tipo de programa, gasta un recurso enorme no solo económico, sino incluso de talento humano.

Sintetizando los actores al interior del CCNA de Pedro Moncayo hacen distinciones entre la mendicidad y el trabajo infantil, recordemos que la directriz nacional sí reconoce las diferencias entre estas problemáticas, así como sus similitudes, pero en virtud de atacarlas de forma más efectiva instaura tres planes o programas nacionales distintos. En este contexto los actores de Pedro Moncayo también debaten entre estas y otras similitudes y diferencias y se pueden identificar varias posiciones con respecto al problema, sin embargo el conflicto se dirime y el resultado final es sumarse y alinearse a las campañas nacionales de navidad para enfrentar el problema de la mendicidad. En seguida un acercamiento a los intereses las estrategias al respecto:

⁵⁷ Santiago Sánchez (Representante de la organización TURUCTA dedicada al medio ambiente), en conversación con el autor, entrevista No. 6, abril 2015.

Cuadro No. 5: Intereses y Estrategias de los actores del CCNA de Pedro Moncayo en torno a la Mendicidad

Actor	Interés	Estrategias
Actor Político del gobierno local: Alcalde o su representante Concejal	Ser reelecto	Aunque el gobierno local no ve la necesidad de separar en la práctica los conceptos de mendicidad, trabajo infantil y otros, sin embargo para superar el conflicto con el gobierno central coopera con la campaña nacional “da dignidad” y así mantiene la dotación y articulación de presupuestos centrales para este y otros fines
Actor burocrático del Gobierno Central	Mantener su puesto y su sueldo	Convencer en virtud de su “mayor y mejor información” que la directriz nacional está en lo correcto cuando decide hacer distinciones entre trabajo infantil, mendicidad y otros, y también a favor de la campaña “da dignidad”
Actor burocrático del gobierno local	Mantener su puesto y su sueldo	Superar el conflicto a través de la cooperación con el gobierno nacional en cuanto a la campana “da dignidad”
ONG y organizaciones sociales	Para los electores organizados en organizaciones sociales y comunitarias el trabajo infantil es explotación, mientras que la mendicidad se promueve cuando las personas dan limosna	Las ONG y organizaciones sociales ganan el debate sobre evitar las distinciones entre trabajo infantil, mendicidad y otras, sin embargo cooperan con la campaña nacional “da dignidad” exclusiva para mendicidad

Fuente: trabajo investigativo

Quito y Pedro Moncayo son dos realidades distintas, Quito se identifica como ciudad receptora de niñas, niños y adolescentes que vienen de localidades más pequeñas y normalmente con menos oportunidades económicas⁵⁸. Pedro Moncayo sin embargo no se identifica ni como lugar expulsor, tampoco como lugar receptor de niñas, niños y adolescentes. Quito implementa una estrategia diferente al planteamiento nacional que establece tres planes o programas diferentes para los temas de mendicidad, trata y trabajo

⁵⁸ Es probable que la campaña nacional “navidad sin mendicidad” se haya diseñado desde esta mirada ciudadina por la dimensión del problema en ella misma, antes de ser elevada a política nacional.

infantil, estableciendo una política unificada para niñas, niños y adolescentes en situación de calle, articulando los tres temas. Sin embargo Pedro Moncayo a pesar de tener resistencias a la directriz nacional no define ni implemente nada diferente a la misma, trabajando por separado el tema de trabajo infantil y el de mendicidad, un ejemplo de aquello es que la campana de “da dignidad” de Pedro Moncayo es igual a la del gobierno central.

Quito y Pedro Moncayo develan tener dos JPP diferentes. Quito es capaz de construir una estrategia distinta a la de la posición estatal que implica un rediseño de la misma y que se ajusta a las necesidades locales, amplía el debate y toma decisiones alejándose del planteamiento gubernamental, sin embargo coopera en lo correspondiente a la campaña nacional “da dignidad“, exclusiva para mendicidad. Pedro Moncayo también tiene un conflicto con la directriz nacional, abre el debate sobre el mismo desde los intereses y la realidad local que plantea que no puede implementar planes y programas para cada una de estas problemáticas, en tal virtud se debe alejar del planteamiento gubernamental, sin embargo tal posibilidad no prospera y pierde posición en el debate frente a una política gubernamental arrolladora para éste y muchos cantones pequeños en el país, en parte también a sus precarios presupuestos.

3.4. ¿Qué se prioriza, qué se erradica primero?

Según el concejal y presidente del COMPINA (político no alineado al Alcalde) entre el año 2008 y el 2011, -que a diferencia del Alcalde no era del movimiento Patria Altiva y Soberana (PAIS) sino del Movimiento Concertación Nacional⁵⁹:

Tenía la alcaldía en una subyugación directa a las directrices nacional, no así el COMPINA, en él yo logré frenar todo el embate, y eso es parte de las razones por las que se me saca, yo era presidente del COMPINA como delegado del Alcalde y cuando me encuentro con un reglamento que está en contra de lo que nosotros estábamos defendiendo, me toca demandar al Presidente de la República y lo hago, cuál es el problema, lo real es que el COMPINA se defendió hasta donde se pudo defender, dentro del concepto de espacio paritario de discusión, entonces tú tenías a la autoridad administrativa de la ciudad siguiendo al estado nacional, y tenías al COMPINA en una línea crítica y tratando de producir documentos en defensa del territorio y en pro de la autonomía, de las cosas que hay que hacer; en el momento en que el

⁵⁹ Este partido político representa a la derecha del país con líderes como César Montufar que fue en estos años Asambleísta nacional.

municipio entrega las competencias y la autonomía y baja la bandera lo mejor que puede hacer es cerrar el quiosco y apagar la luz, tienes que defender las competencias que te da la ley, caso contrario estas fregado⁶⁰.

Una miembro por sociedad civil corrobora la información anterior diciendo:

Sí, fue un debate super político, por los alineamientos políticos al interior del COMPINA, especialmente, entre gobierno central y gobierno local, sin embargo, a pesar de que la presidencia del COMPINA, Barrera se la dio a un concejal –que no era de su partido, por considerar al COMPINA de poca importancia-, éste presidente del COMPINA asume un proceso de defensa a las competencias del COMPINA y de la protección integral de NNA, que le significó tomar posición contra el alineamiento gobierno central - gobierno local; la sociedad civil, en general, respaldó a Fabricio Villamar - presidente del COMPINA⁶¹.

Para la misma representante de la sociedad civil era claro: “que debíamos erradicar completamente el problema del trabajo infantil, desde cualquiera de sus formas, incluida la callejización, la mendicidad, y que –en Quito- están fuertemente unidas al problema de la trata y la explotación laboral y sexual”⁶².

Otra miembro que representaba al Sr. Alcalde Barrera (político del gobierno local) y que cumplía incluso el cargo de Directora de la Secretaría de Inclusión Social declara que:

(...) se hace un análisis específico de dónde conviene poner los esfuerzos para ETI, y uno de los espacios donde era más visible era en el comercio popular, ya hay un trabajo anterior del DMQ sobre el comercio popular, mercado y calles y en aquella época ya había servicios operando en los mercados, p.e. en los bbb –bueno, bonito y barato- que se adecuaron para evitar el comercio callejero. Durante mi administración se hizo una investigación con el ODNA –Observatorio de Derechos de NA- acerca de cuál era la situación de la niñez en los mercados municipales. Hubo dos hallazgos principales de esta investigación, la primera era que persistía el TI pero que lo NN ya asistían a la escuela, había una inclusión en el sistema educativo que en la etapa anterior los NN estaban excluidos de la asistencia a la escuela y

⁶⁰ Fabricio Villamar (Concejal del Distrito Metropolitano de Quito), en conversación con el autor, entrevista No. 1, abril 2015.

⁶¹ Margarita Carranco (Directora de la Fundación Nuestros Jóvenes), en conversación con el autor, entrevista No. 9, mayo 2015.

⁶² Margarita Carranco Carranco (Directora de la Fundación Nuestros Jóvenes), en conversación con el autor, entrevista No. 9, mayo 2015.

había mayor sensibilización de los padres sobre la necesidad de que los NN no sean excluidos del sistema educativo, pero de todas formas los NN trabajan después de la escuela, iban dónde sus padres trabajaban y compartían el tiempo entre hacer tareas y trabajar para ayudarles, especialmente a las madres. El otro hallazgo sobre la investigación en los mercados, es que los actores en este contexto eran muy heterogéneos, había un sector de vendedores que ya se había consolidado –económicamente-, que tenían mayores ingresos, y otros más marginales como rodeadores y eso también establecía diferencias en el trabajo de los NN. Por ello en los servicios de guardería estaban los hijos e hijas del grupo consolidado, y a veces no había atención para estos otros NN; para ello lo que se hizo es una estrategia de intervención para generar en los mercados unos espacios para que estos niños excluidos pudieran tener alimentación, acompañamiento, p. e. en Chimbacalle, Ipiales, y otros, un servicio nuevo que se creó con una metodología nueva fue el “guagua kínder” (J.L. Mera y Colón), para atender a los NN de los hijos de vendedores que trabajan en la madrugada en La Mariscal. En este espacio se atendía no solo niñez temprana sino hasta niños más grandes con espacios donde pudieran descansar, alimentarse, etc. Otro espacio que se priorizó fue la mendicidad con el MIES y con el INFA que estaba dejando de ser privado para convertirse en público⁶³.

Además:

Mientras fui Secretaria de Inclusión Social del DMQ trabajamos en el PETI 2008 y teníamos como política la erradicación del trabajo infantil. El PETI anterior priorizó la erradicación del trabajo infantil en basurales⁶⁴ y se tiene el logro de haberlo erradicado en Quito y se tenía entonces la discusión de en dónde priorizar. [...] La erradicación del trabajo infantil en camales⁶⁵ era un tema no superado en el caso de Quito, desde la Secretaría de Inclusión se asumió el tema de camales, que en Quito no era tan visible esta problemática.

Todo indica que Quito profundizó la meta de erradicar el trabajo infantil fundamentalmente el prohibido y peligroso en el que hizo mayor hincapié para eliminarlo, pero también ubicó otros

⁶³ Natalia Arias (Concejala y Directora de Inclusión del Distrito Metropolitano de Quito), en conversación con el autor, entrevista No.8, mayo 2015.

⁶⁴ “En el Ecuador, la mayoría de desechos se deposita en botaderos de cielo abierto donde la basura no recibe ningún tratamiento sanitario, constituyendo una permanente amenaza para la salud de minadores en particular y de la población en general. Por su condición física y el difícil acceso a servicios de salud, los niños/as y adolescentes son los más vulnerables a estos impactos” (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social 2011, 7).

⁶⁵ “El Código de la Niñez y Adolescencia le proporciona competencia al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia para que determine las formas específicas de trabajo peligroso, nocivo y riesgoso por su naturaleza y condiciones. Establece un listado de trabajos prohibidos y siete actividades prohibidas para adolescentes. En efecto, el artículo 87 prohíbe el trabajo de adolescentes: 1. En minas, basurales, camales, canteras e industrias extractivas de cualquier clase” (Ministerio de Inclusión Económica y Social 2011, 12).

temas como mercados, por su magnitud, a pesar de que no constituye un trabajo declarado prohibido o peligroso, esto por la cantidad de niños que tienen que ayudar en el trabajo familiar por las tardes, después de ir a la escuela, en tal contexto la meta no era erradicar sino crear mejores condiciones y que los chicos pudieran tener ayudas para cumplir con las tareas escolares.

Otro miembro del COMPINA, funcionario público representante del MIES (burócrata del gobierno central) declara que:

(...) las realidades locales son diferentes, una realidad es la del cantón Quito, como capital del Ecuador, que tiene un sinnúmero de problemas de violación de derechos y cumplimiento de los mismos en el área urbana, y otra realidad diferente con la realidad rural. Por ejemplo trabajo infantil en ladrilleras⁶⁶, mercados en Quito, en la zona rural el trabajo de los niños en las floricultoras⁶⁷ y esto difiere de la realidad nacional que plantea otras problemáticas⁶⁸.

En el tema de las priorizaciones Quito no tiene mayores voces discordantes en cuanto a priorizar el trabajo infantil peligroso, sin embargo los intereses locales ubican la necesidad de priorizar la lucha contra el trabajo infantil también en otros frentes en virtud de las cantidades de niños vinculados por ejemplo con mercados y ventas en los “buenos, bonitos y baratos”, entre otros y que constituyen un tipo de trabajo familiar vinculado en general al comercio. Es decir que aunque se puede pensar que hay un alineamiento conceptual con el postulado del gobierno central de priorizar trabajos peligrosos y sin dejar de hacerlo, también se incluye en la implementación local otros frentes que por su magnitud deben ser priorizados. A través del JPP se visibilizan resistencias al planteamiento nacional, se plantean las priorizaciones locales y se redefinen los nuevos frentes locales en cuanto a las situaciones en que el trabajo infantil se debe erradicar, no necesariamente se priorizan los trabajos prohibidos y peligrosos sino en función de las cantidades de niñas, niños y adolescentes involucrados, es decir por la magnitud del problema y en virtud de estos debates se toman las decisiones redefiniendo las prioridades locales e implementando tales decisiones. A continuación se ilustra los intereses y las estrategias de los actores del COMPINA:

⁶⁶ El trabajo infantil en ladrilleras se considera peligroso por cuanto las niñas, niños y adolescentes se encuentran en contacto con sustancias que se consideran contaminantes.

⁶⁷ El trabajo infantil en florícolas también se considera peligroso por la exposición de las niñas, niños y adolescentes a los plaguicidas.

⁶⁸ Julio Chicaiza (Técnico del Ministerio de Inclusión Económica y Social), en conversación con el autor, entrevista No, 7, abril 2015.

**Cuadro No. 6: Intereses y Estrategias de los actores del COMPINA
en torno a la priorización de frentes**

Actor	Interés	Estrategias
Actor Político del gobierno local: Alcalde o su representante Concejal	Ser reelecto	El gobierno local de Quito defiende sus prioridades y metas en función de los intereses locales. En este punto gana
Actor burocrático del Gobierno Central	Mantener su puesto y su sueldo	Convencer en virtud de su “mayor y mejor información” que el plan nacional está en lo correcto cuando decide la erradicación del trabajo infantil peligroso hasta el 2015 y el resto para el 2020. Sin embargo no logra ganar y pierde en su intento.
Actor burocrático del gobierno local	Mantener su puesto y su sueldo	Convencer que el interés local en este punto es más importante que los intereses gubernamentales
ONG y organizaciones sociales	Para los electores organizados en organizaciones sociales y comunitarias los intereses locales son más importantes que las priorizaciones y metas propuestas por el gobierno central son demasiado complejas	Las ONG y organizaciones sociales ganan el debate alineados o formando coalición con los miembros del gobierno local

Fuente: trabajo investigativo

A diferencia del proceso en Quito, en Pedro Moncayo desde la mirada de una concejala (político del gobierno local) “el TI en las florícolas se erradicó en el cantón, incluso se tenían unas inspecciones mensuales, con el secretario ejecutivo del CCNA, e instituciones afines con este tema, y trabajábamos haciendo las inspecciones a las florícolas y evitando el TI”⁶⁹.

Un funcionario del CCNA de Pedro Moncayo (burócrata del gobierno local) dice:

⁶⁹ Verónica Sánchez (Concejala del cantón Pedro Moncayo), en conversación con el autor, entrevista No. 5, abril 2015.

(...) creo que entre los consumidores de los productos florícolas –especialmente EE.UU., hubo un movimiento importantísimo para plantear temas como la responsabilidad social y el no al trabajo infantil; la OIT hizo su parte a ese nivel, porque de alguna manera se posicionó esta situación en el sentido de que el consumidor-comprador de la flor presione a los productores y también por la parte ambiental –ONG internacionales- hicieron lo suyo, cierto nivel de preocupación por la parte ambiental y también por los niños, han sido mecanismos de presión. [...] Se formó un escenario conceptual e incluso metodológico, todo ese escenario nacional obviamente se vio de alguna manera reflejado en el ámbito local, tanto es así que algunos actores que estaban manejando los temas nacionales también eran copartícipes de las acciones locales, de participación, me refiero por ejemplo al CONEPTI, tenían algún nivel de participación local desde la mesa nacional ETI, en este caso en florícolas, obviamente después de un proceso de estudios, de diagnósticos, de identificar cuál es la situación de la existencia o no existencia de TI en el ámbito local, en todo caso si existió la coyuntura, el escenario como para discutir, analizar los temas y las implicancias con el TI⁷⁰.

En este contexto se puede entender que existen muchas fuerzas nacionales (incluido gobierno central) e internacionales, que configuran una coyuntura a favor de la erradicación del trabajo infantil en florícolas, casi que el CCNA y el mismo municipio local permiten pasivamente la intervención de estas actorías y se erradica sin mayores dificultades.

No existen datos sobre diagnósticos sobre otros tipos de trabajos infantiles (incluidos prohibidos y peligrosos) que afecten a las niñas, niños y adolescentes en Pedro Moncayo, tampoco es claro el asunto de basurales.

En todo caso el conflicto para erradicar todas las actividades prohibidas y peligrosas como lo proponía la política nacional hasta el 2015, se dirime por priorizar un problema de trabajo infantil peligroso, como lo es el de florícolas por su magnitud y no solo por ser peligroso sino también por constituirse en explotación laboral. Pero además se abre y se plantea un nuevo debate desde los miembros por el gobierno local y especialmente por la sociedad civil, acerca de qué pasa con el trabajo familiar, comunitario y agrícola, también se debe erradicar este tipo de trabajo, la política nacional luego de priorizar los trabajos peligroso, establece que hay que erradicar todos los trabajos infantiles, sin ninguna excepción. Será importante que la política nacional se retroalimente desde el JPP local que evidencia la existencia de consideraciones

⁷⁰ Luis Chontasí (Secretario Ejecutivo del Consejo Cantonal de Niñez y Adolescencia de Pedro Moncayo), en conversación con el autor, entrevista No. 3, abril 2015.

territorialmente específicas que al ser incluidas a través del re diseño de la política pública puede volverla más efectiva. El cuadro siguiente ejemplifica todo lo dicho desde los intereses, las posiciones y las estrategias de los actores.

Cuadro No. 7: Intereses y Estrategias de los actores del CCNA de Pedro Moncayo en torno a la priorización de frentes

Actor	Interés	Estrategias
Actor Político del gobierno local: Alcalde o su representante Concejal	Ser reelecto	Aunque el gobierno local no puede dimensionar las metas programadas por el gobierno local, sin embargo defiende la erradicación del trabajo infantil en florícolas, pues además es un trabajo peligroso para la salud de los NNA
Actor burocrático del Gobierno Central	Mantener su puesto y su sueldo	Convencer en virtud de su “mayor y mejor información” que la política nacional está en lo correcto cuando decide erradicar el trabajo infantil peligroso para el 2015 y el resto para el 2020
Actor burocrático del gobierno local	Mantener su puesto y su sueldo	Superar el conflicto a través de la cooperación en coalición con el gobierno central y las organizaciones sociales y comunitarias para erradicar el trabajo infantil en florícolas, por demás peligroso y nocivo
ONG y organizaciones sociales	Para los electores organizados en organizaciones sociales y comunitarias se debe priorizar la erradicación del trabajo infantil en florícolas por considerarse explotación laboral de NNA	Las organizaciones sociales y comunitarias ganan al igual que los otros actores cuando cooperan en función de la erradicación del trabajo infantil en florícolas

Fuente: trabajo investigativo

Quito erradica trabajo prohibido y peligroso en basurales –antes del PETI 2008-, Pedro Moncayo erradica el trabajo prohibido y peligroso en florícolas, los dos son marcados también como explotación laboral. Sin embargo, Quito se plantea otros frentes en su lucha contra el trabajo infantil que no son siempre peligrosos, mientras que Pedro Moncayo insiste en plantear que el trabajo familiar, comunitario y agrícola debería ser respetado y valorado. En los dos cantones se identifican JPP distintos, pero en los dos casos dicho juego sirvió para priorizar las necesidades locales, Quito abrió un abanico de frentes en función de las distintas problemáticas, y Pedro Moncayo se enfrentó directamente con el trabajo infantil en florícolas

y lo erradica sin otorgar mayores esfuerzos a erradicar situaciones como el trabajo agrícola familiar y comunitario que no es identificado como un problema a nivel local.

3.5. Ordenanzas sobre trabajo infantil en Quito y Pedro Moncayo

Las ordenanzas son instrumentos legales de estricto cumplimiento dentro de su jurisdicción territorial, son importantes porque se convierten en mecanismo para que las políticas públicas luego de ser ajustadas y rediseñadas localmente puedan tener un piso normativo que las haga viables y efectivas.

El municipio de Quito elaboró varias ordenanzas –con respecto al manejo de desechos sólidos- y se adelanta al resto del país la lucha y en la erradicación del trabajo infantil en basurales, estableciendo el mandato de la prohibición de ingreso de las niñas, niños y adolescentes en estos espacios a través de algunos mecanismos de control.

La primera ordenanza (Dinstituto Metropolitano de Quito 2005, No. 145 artículo 2) fue aprobada el primero de abril del 2005 por el Concejo Municipal y declara la erradicación del trabajo infantil en el manejo de desechos sólidos de Quito, prohibiéndose la utilización de niñas, niños y adolescentes en tal proceso. El mismo artículo manda la inclusión expresa de políticas preventivas y restitutivas integrales para los niñas, niños y adolescentes en riesgo en las áreas de salud, educación, así como en las relaciones familiares que permitan un mejoramiento de la calidad de vida de toda la familia, incluso se prevén sanciones para los que atenten contra la prohibición del ingreso.

También la Ordenanza 145 (Distrito Metropolitano de Quito 2005, artículo 11) manda expresamente la implementación de programas y servicios de protección especial, así como un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de cada uno de los casos registrados – niñas, niños y adolescentes en botaderos de basura- por el Patronato, las administraciones zonales, el COMPINA y la Junta Metropolitana de Protección de la niñez y adolescencia.

La segunda ordenanza y que sustituye a la anterior (Distrito Metropolitano de Quito 2005, No. 146 artículo 345) es aprobada y expedida en mayo del mismo año planteando un escenario mayor pues dicta políticas para el medio ambiente, en su capítulo I se remite al tema del manejo de los desechos sólidos en Quito y declara el compromiso del municipio por la

erradicación del trabajo infantil incluyendo la prohibición explícita de la utilización de niñas, niños y adolescentes en el proceso del manejo de desechos sólidos.

También (Distrito Metropolitano de Quito 2005, No.146 artículo 345) establece medidas preventivas y restitutivas para las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de riesgo o ya se encuentran en el proceso de minado, recolección o comercialización de los desechos en ámbitos como salud, educación, protección especial e incluso establece las sanciones respectivas a las empresas que incurran en tal hecho.

Esto quiere decir que el debate sobre el diseño de la ordenanza que prohíbe el ingreso de niñas, niños y adolescentes en basurales al interior del COMPINA se dio antes del 2005, y es muy claro que la propuesta vino desde el mismo territorio, como una necesidad e interés de posicionar la erradicación del trabajo infantil en basurales, en especial por tener la característica de prohibido y peligroso.

Finalmente se construye otra ordenanza (Distrito Metropolitano de Quito 2007, artículo 347) sobre medio ambiente en que igualmente se incluye la erradicación del trabajo infantil en el distrito metropolitano de Quito, se establecen los ámbitos de prevención, restitución y sanción para los que impidan el pleno ejercicio de derechos de las niñas, niños y adolescentes a través del trabajo en el procesamiento de desechos sólidos.

Así mismo se incluye la prohibición expresa (Distrito Metropolitano de Quito 2007, artículo 347, numerales 9 y 10) de la utilización de niñas, niños y adolescentes, y la necesidad de programas y servicios de protección especial que restituyan de forma integral a través de las instancias respectivas –redes de protección- que garanticen tal restitución.

Es singular que a pesar de que los miembros del COMPINA tienen alguna conciencia sobre las ordenanzas construidas para enfrentar el trabajo infantil en basurales, sin embargo los debates no reflejan ningún posicionamiento después del año 2008. Esto se puede entender porque Quito trabaja en la lucha contra el trabajo infantil en basurales mucho antes de que

esto sea parte de la política pública nacional⁷¹, de cuyo Quito es uno de los primeros en erradicarlo.

Quito siempre ha estado retroalimentando a los planes nacionales, incluyendo estrategias y servicios que se elevan muchas veces al ámbito nacional. Así podemos visibilizar cómo la política pública también se construye de abajo hacia arriba, Quito desarrolla una estrategia e instrumentos para enfrentar el trabajo infantil en basurales a través de una ordenanza municipal, y en virtud de su éxito el plan nacional asume la estrategia y sus instrumentos, estableciendo responsabilidades por parte de los municipios locales y corresponsabilidad por parte de la ciudadanía en general. El JPP en Quito posiciona su estrategia de erradicación del trabajo infantil en basurales, además prioriza los frentes de ataque desde sus necesidades locales, no siempre son los trabajos prohibidos y peligrosos, y se levanta como ganador en la arena política, incluso le dice a la política estatal cómo hay que enfrentar ciertos males, desde sus estrategias y servicios. A continuación el detalle de los intereses, las posiciones y las estrategias de los actores involucrados:

⁷¹ Ver las fechas en que fueran aprobadas las ordenanzas de Quito, son todas antes del 2008 en que se aprueba el PETI.

Cuadro No. 8: Intereses y Estrategias de los actores del COMPINA en torno a la ordenanza

Actor	Interés	Estrategias
Actor Político del gobierno local: Alcalde o su representante Concejal	Ser reelecto	El problema del trabajo infantil en basurales ya había sido extinguido en Quito cuando se promulga el PETI 2008. Es más la identificación de la ordenanza como instrumento para su erradicación lo acuño Quito y el PETI 2008 simplemente lo acoge, En tal virtud no hay estrategia del actor político local
Actor burocrático del Gobierno Central	Mantener su puesto y su sueldo	El planteamiento gubernamental ya se dejó, desde antes, convencer por la postura local. elevándolo a política nacional
Actor burocrático del gobierno local	Mantener su puesto y su sueldo	No hubo debate ni conflicto
ONG y organizaciones sociales	Para los electores organizados en ONG y organizaciones sociales el trabajo infantil en basurales si es una problemática y en todo el país	No hay ganadores ni perdedores

Fuente: trabajo investigativo

Pedro Moncayo también diseña ordenanza⁷² (Gobierno Autónomo Descentralizado de Pedro Moncayo 2012, artículo 3) –no es explícita en el tema de trabajo infantil en basurales- sino sobre la protección de derechos de los niños en general en el cantón y adjunta la agenda trabajo a la misma ordenanza, las políticas en que se centra, son erradicación del trabajo infantil, del maltrato de niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo, incorporando familia y comunidad. Esta ordenanza ve la luz el 19 de enero de 2012 en que es aprobada por el Concejo Municipal y el 23 de enero del mismo año es firmada por el Sr. Alcalde en funciones.

El objetivo general de la ordenanza (Gobierno Autónomo Descentralizado de Pedro Moncayo, Ordenanza municipal, 2012, artículo 3) será contribuir con la garantía de derechos y protección de niñas, niños y adolescentes en el cantón, y entre los objetivos específicos tenemos la erradicación del trabajo infantil y la explotación laboral de los adolescentes

⁷²Esta ordenanza no es explícita en el tema de trabajo infantil, tampoco en el tema de basurales, es una ordenanza general para la protección integral de niñas, niños y adolescentes en el que incluye entre varias políticas, la de erradicación del trabajo infantil, especialmente en basurales.

(numeral 5). El fin de la ordenanza es tener un Pedro Moncayo sin trabajo infantil y con niñas, niños y adolescentes permaneciendo en el sistema educativo.

Según la Agenda Social de política pública (Gobierno Autónomo Descentralizado de Pedro Moncayo 2011, 52) de PM en la que se suman compromisos de la Prefectura Provincial de Pichincha y el MRL, las niñas, niños y adolescentes (Censo 2010) que se encuentran en situación de trabajo infantil constituye un 5 % de la población infantil de este cantón. A través de esta agenda el Ministerio de Relaciones Laborales se compromete a erradicar el trabajo infantil en Pedro Moncayo, siendo el objetivo general de esta política la disminución progresiva y definitiva del trabajo infantil en este cantón, y entre los específicos está el incluir a los padres de familia de las víctimas de trabajo infantil en programas de capacitación técnica y laboral, así como micro emprendimientos productivos que les genere activos económicos.

Las metas de esta política en la Agenda Social (Gobierno Autónomo Descentralizado de Pedro Moncayo 2011, 55, 56 y 58) serían reducir a 0% el trabajo infantil, 100% de familias víctimas del trabajo infantil con apoyo técnico y capacitadas en micro emprendimientos productivos, así como 100% de niños en situación de trabajo infantil incorporados a programas de reinserción y refuerzo escolar dentro del sistema educativo. Entre las estrategias tenemos que el Ministerio de Salud otorga a las niñas, niños y adolescentes víctimas de TI atención preferente y especializada así como medicinas y el registro de cada caso, que será entregado al CCNA y/o JCPD para que puedan realizar el monitoreo y el dictamen de medidas integrales de protección. Para todas las políticas se establece un sistema de monitoreo y evaluación.

En todo caso no hay estadísticas ni es claro el problema del trabajo infantil en basurales en el cantón Pedro Moncayo, la ordenanza y la misma Agenda Social son bastante generales, poco específicas, siempre a favor de la protección integral de las niñas, niños y adolescentes.

Además el Concejo Provincial de Pichincha (Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pichincha 2013, 37) en sesión del 30 de agosto de 2013 firma convenio con el Gobierno Autónomo Descentralizado –GAD- de Pedro Moncayo para la erradicación del trabajo infantil a través del Sr. Alcalde Virgilio Andrango).

A pesar de que se construyen ordenanzas y convenios para erradicar el trabajo infantil como un componente de la política de protección integral de niñas, niños y adolescentes, los actores del CCNA de PM no son suficientemente conscientes de esas normativas puesto que no se reflejan adecuadamente en los debates, sin embargo el modelo e instrumento nacional era incidir en la ordenanza para la erradicación del trabajo infantil en basurales y la ordenanza en Pedro Moncayo no es clara, en todo caso parece que existieron otras negociaciones directas entre el gobierno central y el local sin pasar necesariamente por el CCNA de PM. Queda abierta la pregunta si el trabajo infantil en basurales era una problemática real en este cantón?, aunque todo indica que simplemente no lo era.

El JPP en Pedro Moncayo en el tema de las ordenanzas, no termina alineándose al plan nacional de aprobar ordenanzas municipales a favor de la erradicación del trabajo infantil, puesto que se aprobó una ordenanza sobre protección integral de las niñas, niños y adolescentes. Es posible que los intereses locales posicionen la necesidad de aprobar una ordenanza de protección integral de las niñas, niños y adolescentes del cantón, en general y que incluya el tema de trabajo infantil, también en general, por lo tanto la iniciativa aparece desde lo local, muy probablemente del gobierno local. El cuadro a continuación ejemplifica los intereses y las estrategias de los actores involucrados:

**Cuadro No. 9: Intereses y Estrategias de los actores del CCNA de Pedro Moncayo
en torno a la ordenanza**

Actor	Interés	Estrategias
Actor Político del gobierno local: Alcalde o su representante Concejal	Ser reelecto	El gobierno local entiende que alinearse o hacer coalición con el gobierno central, en este punto, le permite además tener el favor de los electores organizados en su cantón, sin embargo defiende la idea de tener una ordenación sobre la protección integral de NNA en el cantón y que incluya el tema de la erradicación del trabajo infantil en basurales
Actor burocrático del Gobierno Central	Mantener su puesto y su sueldo	Convencer en virtud de su “mayor y mejor información” que el plan nacional está en lo correcto cuando recomienda a cada uno de los gobiernos locales la implementación de la ordenanza para la erradicación del trabajo infantil en basurales
Actor burocrático del gobierno local	Mantener su puesto y su sueldo	Convencer a los demás miembros de que la ordenanza debe ser sobre la protección integral de los NNA del cantón. La propuesta es salomónica y gana puesto que incluye la erradicación del trabajo infantil en basurales
ONG y organizaciones sociales	Para los electores organizados en organizaciones sociales y comunitarias el trabajo infantil en basurales debían ser erradicado por ser nocivo y peligroso para la salud de los NNA	Los electores organizados en organizaciones sociales y comunitarias ven visibilizados sus intereses de proteger a los NNA a través de la propuesta del gobierno local y se alinean a la misma

Fuente: trabajo investigativo

Se puede distinguir que Quito empezó antes con las ordenanzas explícitas para erradicar el trabajo infantil en basurales y que la política nacional se nutrió de esta iniciativa, mientras que Pedro Moncayo define no alinearse literalmente al plan nacional sino que en función de su realidades y requerimientos más locales se construye ordenanza de protección integral, pues en este momento era más importante la generalización de la protección integral y no la especificidad y especialidad del trabajo infantil.

EL JPP en estos dos cantones, no fue un juego de suma-cero, pues además no podemos cuantificar las pérdidas y las ganancias de cada uno, para poder establecer que la suma de las ganancias es igual a la suma de las pérdidas. Lo que se puede entrever es que algunas veces se forman coaliciones entre los actores jugadores, estableciendo estrategias conjuntas para ganar una parte del todo. Es posible que también los perdedores ganen, por ejemplo la sociedad civil de Pedro Moncayo, que aparentemente pierde en algunos de las aristas analizadas, sin embargo al apoyar el planteamiento estatal, dejando de lado sus propios planteamientos, también pudieron ganar en términos de fondos y recursos económicos para financiar proyectos concretos, como es el caso de las organizaciones juveniles.

De tal forma, podemos decir que para la presente investigación:

Los participantes negocian acerca de cómo dividir ciertos beneficios (tales como dinero o poder político), los cuales son completamente transferibles entre jugadores [...] Esta es la razón por la cual la clase de juegos tratados aquí, son llamados 'juegos cooperativos con utilidad transferible' (Sánchez 2011, 62).

Es así que podemos pensar que las ganancias, en especial, son compartidas entre los jugadores o actores, que las negociaciones internas y externas al proceso permiten la transferencia de las ganancias, de tal forma que nadie pierde totalmente en este JPP.

3.6. Síntesis y Conclusiones del capítulo 3

Los rediseños y ajustes del plan nacional en el ámbito local muestran con suficiente claridad como en la implementación local opera un rediseño del mismo. En este sentido, la implementación es un momento importante del proceso de construcción de la política pública y demuestra que ésta puede ser sujeta a redefiniciones y por ende nunca se encuentra clausurada o acabada. También se devela cómo el diseño nacional y el rediseño y la implementación local son momentos interdependientes e interconectados.

A través de la representación de intereses que hace el servidor público o burócrata del gobierno local al interior del COMPINA se muestra constantemente a lo largo de todos los JPP analizados en este capítulo. Cuando se discute el tema de la perspectiva de la erradicación del trabajo infantil sin excepción en Ecuador, el servidor público hace su mejor representación de los intereses del gobierno central y los defiende desde la línea de la Convención de

Derechos del Niño, es decir cuenta con una visión profundamente normativa y con suficiente información para imponerse constantemente. También en el tema de mendicidad hace su mejor esfuerzo de representar los intereses gubernamentales, tratando de incidir en la separación programática del trabajo infantil, de la mendicidad y de la misma trata, pero no logra su cometido pues la realidad local como la de Quito le da una nueva perspectiva y se valora de forma distinta al planteamiento nacional que es el de separar las temática de mendicidad de la del trabajo infantil. Además, como ya vimos, no siempre se prioriza el trabajo prohibido y peligroso, como manda la política nacional, sino que se identifican otros frentes en virtud por otras razones como el número de niños involucrados en tal situación.

Así mismo la representación de los intereses gubernamentales que hace el burócrata del gobierno central al interior de CCNA de Pedro Moncayo permite en general que tanto en la perspectiva o enfoque sobre la erradicación del trabajo infantil sin exclusión, así como acerca de la campaña nacional de navidad en contra de la mendicidad, e incluso en la priorización del trabajo infantil peligroso como es el caso de las florícolas, las directrices nacionales se impongan en el JPP local. Sin embargo en el tema de la ordenanza municipal no logra imponerse y la realidad local se levanta victoriosa sobre este JPP a favor de una ordenanza para la protección integral de las niñas, niños y adolescentes del cantón, incluyendo el trabajo infantil, y no una ordenanza específica en el tema de basurales, que fue el interés nacional.

El político o representante del Alcalde en el COMPINA tiene una actuación singular en virtud de que no representa los intereses de su Alcalde por pertenecer a otra tienda política como lo es el partido Concertación Ciudadana, por ello mismo defiende con mayor fuerza los intereses locales y no los planteamientos del alineamiento político entre el Alcalde y el Presidente, es decir no suma a favor del planteamiento gubernamental o nacional.

La sociedad civil tanto de Quito como de Pedro Moncayo revela intereses particulares, no siempre en alineamiento total, pero sí a favor de intereses más concretos y locales. Una facción de la sociedad civil en Quito defiende el derecho al trabajo que tendría los niños, la otra parte está totalmente en contra de tal planteamiento, y en Pedro Moncayo se defiende el trabajo infantil familiar y agrícola. Todo lo cual muestra voces discordante con los lineamientos nacionales y a pesar de que estas expectativas no progresaron, siguen latentes y esperan respuestas más ajustadas.

Para finalizar la tesis pasamos a las conclusiones de la investigación, las cuales permiten el reconocimiento de que la pregunta central, a saber, cómo se caracterizó el JPP de implementación de la política de trabajo infantil en los cantones de Pedro Moncayo? Se cumplió, que se pudo identificar y describir el JPP en sí mismo y que además se determinaron los intereses y las estrategias de cada actor, así como la resolución del mismo JPP, en términos de “ganadores y perdedores”.

Capítulo 4

Conclusiones

La presente investigación, como revelan los capítulos 1, 2 y 3, buscó visibilizar los márgenes de acción existentes en la fase de implementación de un plan nacional concreto, especialmente cuando ésta suponía diferencias de niveles (nacional/local) entre el diseño y la implementación. Para ello se valió de un marco teórico que atendiera a los requerimientos de este objeto de estudio y por ello hizo hincapié en los distintos enfoques existentes para el “análisis de políticas públicas”, en una revisión del denominado “ciclo de la acción gubernamental” y, fundamentalmente, en las potencialidades que brindaba la noción de Juego de Política Pública (JPP) propuesto por Jonathan Molinet para capturar la dinámica de interacción entre actores en la puesta en marcha de una intervención estatal. Analizó concretamente el JPP generado en la implementación local del PETI 2008 en los cantones de Quito y Pedro Moncayo de la República de Ecuador, identificando los intereses y las estrategias que los protagonistas políticos, burocráticos y de la ciudadanía desplegaron en el marco de los CCNA. Desde aquí se trabajó con la institucionalidad de los CCNA de Quito y Pedro Moncayo, las reglas de funcionamiento de los mismos y que le dan un marco al debate que generó la instrumentación del plan nacional, y los intereses y estrategias fueron tomando cursos de acción diversos.

La metodología utilizada permitió conformar un corpus consistente de datos a partir de fuentes primarias de información como las entrevistas y fuentes secundarias como documentos oficiales, normativas, registros, planes, informes de rendición de cuentas, lo cual colaboró en capturar el JPP local con el mayor grado de objetividad posible.

Ahora bien, las conclusiones de la tesis pueden sintetizarse de la siguiente manera, a continuación las recapitulamos:

- 1.) El JPP como modelo de investigación propuesto por Molinet permite visibilizar el conflicto y la posible cooperación entre los actores y jugadores que dé como resultado una política pública, en el contexto de un Estado que decide en función de este conflicto de intereses y no al margen de él, conflicto que excede la perspectiva y el ámbito estatal y logra incluir otras miradas más locales e incluso ciudadanas

- 2.) Se logró revelar los intereses y las estrategias tanto del gobierno central, como de los gobiernos locales de Quito y Pedro Moncayo y de la sociedad civil a través de las dimensiones de análisis abordadas.
- 3.) Los rediseños y ajustes del plan nacional en el ámbito local muestran con suficiente claridad como en la implementación local opera un rediseño del mismo, es decir que el curso de una política nunca está acabado, es siempre dinámico y que el diseño nacional como el rediseño y la implementación local son momentos interdependientes e interconectados.
- 4.) La toma de decisiones que implica el rediseño de la política también está marcado por ganadores y perdedores, a veces a través de coaliciones ganadoras, en que se reparten las ganancias, que no son juegos de suma-cero, sino juegos de suma no-cero o juegos cooperativos con utilidad transferible, por ello los “perdedores” también tienen ganancias en términos de componendas y negociaciones, y que estas ganancias exceden a los JPP explícitos en cada uno de los cantones.

4.1. Ideas generales de la investigación: aportes teóricos y metodológicos

Los JPP resultan dinámicas de interacción entre actores que integran los diferentes momentos que recorre el proceso de política pública. Estos juegos permiten a sus protagonistas poner sobre la cancha intereses y estrategias para ganar la partida. Existen JPP más explícitos que otros, unos se dan dentro de una institucionalidad dedicada a ello, y otros se dan por fuera, es decir hay juegos paralelos, negociaciones formalizadas y manifiestas y otras menos.

La investigación aquí desarrollada rescata la necesidad de volver la mirada sobre el ámbito local, como un espacio conflictivo en el que interactúan, no siempre de forma armoniosa los intereses y las estrategias del gobierno central, el gobierno local y la sociedad civil. Ubicar el ámbito local como *locus* de análisis nos plantea la revalorización de la implementación de la política pública y del JPP que le antecede. Volver la mirada al espacio local es salir del diseño etéreo para formular y estudiar políticas públicas más acordes con la realidad. Es probable que las políticas diseñadas en el ámbito central y de espaldas al ámbito local, contengan errores e imprecisiones pues no se concibieron desde las experiencias subnacionales y contando con los intereses de todos los actores involucrados.

Los planes nacionales normalmente pueden ser muy ambiciosos, pues están mirando la incidencia sobre todo el país, eso incluye provincias o departamentos y municipios, entonces están en la línea de intentar abarcar todas las realidades (mismas que no conocen suficientemente), pero sobre las que pretenden legislar y desarrollar planes, políticas, programas o proyectos que den respuesta a los problemas públicos. Eso también ocurrió en Ecuador con el PETI 2008, se desconocieron las problemáticas concretas del trabajo infantil en las diversas zonas geográficas que integran el país, como costa, sierra y amazonía (sin incluir la zona insular de Galápagos), pero también desde las heterogéneas y desiguales realidades económicas y sociales de las provincias.

Los planteamientos nacionales inscritos en el PETI 2008, es decir los intereses del gobierno central, en general no logran una incidencia real, pues son muy idealistas y al enfrentarse con los intereses y las posiciones locales pierden posibilidad de ganar al interior de los JPP locales. Incluso como vimos en el caso del cantón de Pedro Moncayo a pesar de que en algunas temáticas no ganen las posiciones locales, éstas crean conflictos en la medida en que son mucho más concretas que las del gobierno central y dejan brechas o distancias entre las propuestas nacionales y los intereses locales que no son suficientemente subsumidos, a pesar de que la implementación se hace aparentemente en alineamiento a la posición nacional y gubernamental. Por ejemplo, la política para la erradicación de la mendicidad en el país no identificó que Pedro Moncayo no es un cantón expulsor, pero tampoco –por obvias razones– un cantón receptor de niñas, niños y adolescentes, sin embargo la política central homogenizó todas estas realidades y planificó y realizó en esos años en todos los cantones del país la campaña “da dignidad”, invisibilizando todas estas diferenciales realidades.

En todo caso el JPP de implementación local sí mejora y reajusta la política nacional ya trazada y le da un cauce concreto, real y posible a la misma. La política nacional tiene dos caminos: o aprovechar para aprender mejorando y reajustando la misma –dawn top– o “hacer oídos sordos” a los planteamientos locales sin dejarse afectar. En ello se juega la posibilidad de que las políticas nacionales y el país en sí mismo avancen en la garantía de derechos y en la consecución de la igualdad de grupos de atención prioritaria, como es el caso de niñas, niños y adolescentes en situación de calle y/o de trabajo infantil. Por ello Quito no priorizó la erradicación de todo el trabajo infantil peligroso como lo dictaminaba el PETI para el año 2015, pues sabe que esto no es posible, por ello privilegió su intervención sobre algunos

trabajos infantiles considerados peligrosos y logró erradicarlos, incluso concentró su atención en trabajos infantiles que no son peligrosos como el trabajo en mercados. Su tratamiento no fue erradicarlo sino que lo organizó de mejor forma para que se garanticen el derecho a la salud y a la educación de las niñas, niños y adolescentes que trabajan con sus padres en estos espacios mercantiles, es decir logró implementar una política más coherente y racional con la realidad local.

El capítulo 1 o del marco teórico permitió abordar dos categorías que fueron operacionalizadas en el capítulo 2 o referencial y en especial en el capítulo 3 o de implementación. La primera categoría fue definir como proceso y no como ciclo el recorrido que experimenta una política pública o acción estatal, proceso que contiene momentos interdependientes entre sí y no etapas independientes unas de las otras, en que se combinan tanto los elementos técnico-burocráticos como los elementos políticos-constructivos. La segunda categoría fue la de JPP de implementación dado por los actores locales como fueron: *electores* organizados en ONG y organizaciones sociales y comunitarias, *políticos* del gobierno local y *burócratas* tanto del gobierno central como del gobierno local por medio del acercamiento a sus intereses y estrategias. Estas categorías permitieron identificar, entender y determinar mejor cómo ocurrió el JPP local de implementación tanto en Quito como en Pedro Moncayo, así como la interrelación e interdependencia entre los momentos de la política pública analizada, en especial entre el momento de la definición y/o diseño y el momento de la implementación, por ello aparecen constantemente como claves teóricas del desarrollo de toda la tesis.

La investigación amplifica cómo el momento del diseño del plan nacional y el momento de la implementación local están concatenados interdependientemente, pues son esos momentos y no etapas o fases independientes de un ciclo. El JPP de implementación a nivel local permitió mirar cómo los intereses del gobierno central ya plasmados en el PETI 2008 y los otros intereses más locales entran en juego, es decir en diálogo y conflicto. El JPP local empieza cuando se identifica el interés nacional y frente a él se ubican los intereses locales, así como las estrategias de unos y otros para ganar en la contienda.

El JPP como tal permea toda la investigación, pero el análisis se centra sobre el JPP que se abre en el momento de puesta en marcha en el nivel local, sobre los actores y protagonistas –

como los llama Molinet- como son políticos, burócratas del nivel central y local, y los electores, los mismos que con sus intereses y estrategias caracterizan tal JPP. Dicha dinámica muchas veces se resuelve a través de la cooperación, pero esto no quiere decir que no haya ganadores y perdedores, pues siempre los hay, como pudo verse en los CCNA de Quito y Pedro Moncayo. Las categorías teóricas permiten visibilizar primero la concatenación y la interdependencia entre los momentos del diseño y de la implementación del plan nacional de erradicación del trabajo infantil en Ecuador, pero también que existe siempre un JPP de implementación local en todos los cantones del país, a través de unos actores que ponen sobre el tapete sus intereses y juegan sus mejores partidas para que sus objetivos sean incluidos o por lo menos mejor visibilizados en la implementación y que esto se puede traducir también en tener políticas más ajustadas, racionales, efectivas e incluso igualitarias cuando los electores que también son jugadores participantes del proceso, están haciendo visibles los intereses de una parte de la sociedad civil. Al menos aquella que logra representación en los CCNA.

Para completar el análisis de casos se pudo observar que entre el diseño nacional y la implementación local en Quito y Pedro Moncayo existieron distancias, que en cada cantón hubo un JPP importante que buscó incidir en la toma de decisiones. Se pudo capturar que en Quito esas decisiones se alejaron bastante de los lineamientos nacionales, es posible que las reglas de operación del COMPINA establecidas en su ordenanza de conformación en que le otorga mayor participación (más participantes) al gobierno local, también haya sido un elemento que coadyuve a que en esta arena política el que más incida sea el gobierno local. Asimismo, en Quito donde existe mayor experiencia sobre el diseño y la implementación de políticas públicas ligadas a la erradicación del trabajo infantil es claro que el tener mayor número de participantes por parte del gobierno local ayudó a generar políticas más congruentes con la realidad y las problemáticas locales.

En Pedro Moncayo, por su parte, a pesar de que las decisiones no resultaron tan divergentes con el plan nacional, el JPP estuvo marcado por intereses y estrategias locales que siguieron latentes y buscaron la oportunidad para poder incidir, aunque eso implicara la necesidad de mejorar antes las capacidades tanto técnicas como organizacionales y políticas de los actores participantes. En todo caso que el JPP de Pedro Moncayo se resolviera por la cooperación de todos los actores a favor de los intereses del gobierno central permitió la erradicación

definitiva del trabajo infantil en florícolas que tanto mal le hizo a esta población en otro tiempo.

4.2. Logros y posibles fracasos del PETI (2008)

Observando el JPP en los CCNA de Quito y Pedro Moncayo y de la necesidad de construir planes nacionales más congruentes y ajustados a la realidad subnacional, se puede extrapolar que la falta de información local, así como estadística de lo que ocurre realmente en cada región o provincia del país en cuanto al problema del trabajo infantil, constituyó un límite del PETI 2008. Por ello el trabajo infantil en Ecuador se erradicó solo en algunas aristas, así como existen múltiples áreas en que todavía no se cuenta con suficiente información de cómo avanzan los procesos. En el siguiente cuadro se ejemplifica mejor lo dicho:

Cuadro No. 10: Trabajo infantil erradicado Vs. lo no erradicado

TI erradicado gracias a la intervención del PETI pues cuenta con información estadística suficiente	TI infantil no erradicado pues no se cuenta con información suficiente
Basurales	Minas
Florícolas	Bananeras
Mercados	Elaboración de pinturas y productos tóxicos
Camales	Manejo de cadáveres
	Explotación sexual
	Utilización de maquinaria pesada
	Uso exagerado de la fuerza física
	Contacto, manipulación, almacenamiento y transporte de sustancias tóxicas
	Exposición a radiaciones ionizantes, nucleares, rayos infrarrojos
	Fabricación y/o activación de explosivos
	Operación de cámaras de congelación, fábricas de hielo, hornos calderas, fundición de metales
	Generación, transmisión, captación y distribución de energía eléctrica (contacto y manipulación directa)
	Exposición a ruidos y vibración excesiva
	Laborar en espacios poco ventilados
	Trabajo remunerado del hogar, explotación laboral
	Pesca artesanal e industrial (actividades relacionadas y asociadas) y actividades en alta mar
	Contacto directo con la cría y/o cuidado de animales salvajes
	Manejo y manipulación de armas, explosivos
	Captación, depuración y distribución de agua
	Actividades vinculadas con la construcción, ingeniería civil, preparación del terreno, excavación, demolición (actividades directas)
	Actividades agropecuarias, especialmente por la manipulación y/o fabricación de plaguicidas, fungicidas, fertilizantes, productos químicos, abonos Uso de herramientas corto punzantes, maquinaria industrial, mecánica y equipos especializados
	Elaboración y venta exclusiva de alcohol

Cuidado y atención exclusiva de adultos mayores, niñas, niños, personas enfermas, personas con discapacidad
Las actividades realizadas por adolescentes con discapacidad que agravan esa situación
Conducción de vehículos, grúas y montacargas

Fuente: trabajo investigativo

El cantón Pedro Moncayo erradicó el trabajo infantil en las florícolas considerado como trabajado prohibido y peligroso por la utilización de químicos y pesticidas en sus procesos. Sin embargo no hay estudios suficientes que identifiquen nuevos frentes de lucha en el cantón sobre otros trabajos riesgosos para la población infantil. En este JPP se intentó incluir el interés de la sociedad civil de que se abra el debate acerca del trabajo infantil familiar y agrícola –como formativo-, superando la visión totalmente excluyente de la normativa internacional y nacional. Aceptar el trabajo familiar y agrícola como formativo implica establecer controles mínimos que garanticen derechos fundamentales como salud, educación y recreación.

En resumen el trabajo infantil prohibido y peligroso en Ecuador no ha sido totalmente erradicado, una de las últimas formas identificada con estas características es el localizado en minas formal e informalmente constituidas, muchas de ellas ubicadas en la franja fronteriza con el Perú. No existen datos estadísticos, solo subregistros. Tampoco existe información sobre el JPP local que se haya podido producir en virtud de esta problemática, pues además son trabajos que se realizan en condiciones precarias y sumamente peligrosas no solo para las niñas, niños y adolescentes sino también para los adultos, incluidas sus familias.

Sobre ello la Organización Internacional del Trabajo (2002, 5) declara que:

(...) el total de niños y niñas que trabajan en minas de oro en las cinco principales zonas mineras del Ecuador es de 2,081. Las zonas de mayor concentración de trabajo infantil son Zaruma – Portovelo (801 niños/as) y San Gerardo (686). El 40.7% de los niños/as que trabaja tienen entre 10 y 13 años, el 34.1% entre 14 y 17 años, y el 25.1% entre 5 y 9 años. El 65% de menores trabajadores son niños y el 35% niñas (OIT 2002, 5).

4.3. Principales hallazgos de la investigación

Luego de este proceso investigativo es claro pensar que la política pública se construye a veces top-down (“de arriba abajo”) y bottom-up (“de abajo arriba”), que la misma por más perfecto que sea el diseño siempre está inacabada, que los JPP de implementación, en particular en el ámbito local le aportan constantemente a su ajuste y redefinición. Un buen ejemplo lo registra el cantón de Quito cuando determina que la ordenanza de erradicación del trabajo infantil en basurales es un instrumento idóneo para lograrlo, y luego es incluido por el PETI 2008 elevándolo a política nacional.

Por ello mismo los JPP superan el espacio de lo local, puesto que el nivel central está siendo afectado constantemente por los actores, dinámicas y tomas de decisión a nivel local.

Entre las grandes dificultades de la implementación del PETI 2008, es no haber partido de líneas bases claras acerca del trabajo infantil considerado prohibido y peligroso, partiendo de la información que se tiene en el mismo año 2008 elaborada por el CNNA que establece que en Ecuador existen 93 tipos de trabajos infantiles prohibidos y peligrosos. Lamentablemente a pesar de ese trabajo inicial en torno a definiciones básicas no se realizó el estudio que permitiera construir esas líneas bases o umbrales desde los cuales luego diseñar la acción estatal. En ese contexto las metas para erradicar el trabajo infantil prohibido y peligroso para el año 2015 y todo el trabajo infantil para el 2020, fueron diseñadas idealmente, pues se desconocía al enemigo en su real magnitud, y por lo mismo tampoco se pudieron prever los recursos y mecanismos que consecuentemente permitieran cumplir con esas metas.

El JPP que se generó dentro del COMPINA puso sobre el tapete intereses privados, especialmente de la Iglesia Católica que mantiene proyectos emblemáticos que cuestionan los lineamientos de la CDN sobre la pertinencia de erradicar el trabajo infantil. Por ejemplo, los Centros del Muchacho Trabajador en Quito de los padres jesuitas y el mismo Programa de Chicos de la Calle de los padres salesianos que promueven implícitamente tanto el trabajo infantil formal como el informal y fuera de las concepciones de la doctrina de protección integral. Se trata de mantener modelos concebidos al margen de la Convención sobre

Derechos del Niño y centrados en la doctrina de la situación irregular⁷³ de niñas, niños y adolescentes.

4.4. Posibles líneas de investigación

Es novedoso mirar que la política gubernamental requiere constantemente de su contraparte local, pues no está concluida una vez que ésta es formulada. ¿Es la implementación local una caja de pandora, donde se disputan, se resuelven y se deciden las líneas gruesas de la política estatal o sólo se definen los detalles de la misma; cuándo, dónde y qué exactamente interviene en la instrumentación?; ¿A qué hora, con qué elementos, con qué presupuestos se implementa los planes locales? Son algunas de las preguntas que el JPP nos devela. Lamentablemente no hay suficientes investigaciones que den cuenta de qué ocurre con exactitud en el ámbito local, lo cual esconde los alcances de los actores y protagonistas locales a la hora de incluir elementos en una política.

Todo este proceso permite abrir nuevas líneas de análisis, como por ejemplo ¿qué sucede cuando la sociedad civil organizada y representada de un cantón no encuentra ninguna posibilidad de que sus intereses puedan ser incluidos?, ¿cuáles son los caminos que deben asumir estos intereses?, ¿cuáles podrían ser las estrategias más efectivas para lograr que sus objetivos puedan ser incluidos en el proceso de construcción y análisis de la política pública?

También es importante profundizar en el papel de los agentes burocráticos incluyendo el elemento de la asimetría de información con el cual defienden los intereses y las estrategias del gobierno central o del gobierno local. La relación de delegación (entendido como el problema de la relación entre mandante y mandatario) que tienen con los actores políticos, ¿qué márgenes de acción les reservan? ¿Llevan a cabo todo lo que los políticos desean o pueden subvertir sus intereses?

Es menester investigar acerca del trabajo infantil familiar y agrícola. ¿Es posible pensarlo como actividad que permita el desarrollo y formación de las niñas, niños y adolescentes, especialmente en el ámbito rural?, recordemos que este criterio fue parte del JPP del cantón Pedro Moncayo como interés de las organizaciones sociales y comunitarias. Esto en caso de

⁷³ Para la doctrina de la situación irregular los “menores” (niñas, niños y adolescentes) son objetos de tutela y control por parte del Estado, no sujetos de derechos.

mantenerse daría pie a una reforma de la Constitución de la República y del Código de Niñez y Adolescencia que prohíbe todo el trabajo infantil en Ecuador, sin ninguna excepción.

Hay que investigar cómo se ha producido el JPP local sobre el trabajo infantil en minas en las provincias fronterizas con el Perú, pues hay un registro infravalorado que habla de que niñas, niños y adolescentes peruanos se encuentren en esta situación, especialmente en las provincias de Zamora y Loja y que el problema estaría oculto.

El plan nacional sobre erradicación del trabajo infantil en Ecuador ha tenido muchos aciertos, pero no menos errores, la falta de información local, así como de datos estadísticamente significativos por regiones y provincias, le han restado posibilidad de ser más efectiva. Esto conduce a resaltar que los actores locales y los JPP están normalmente poco visibilizados, que sus intereses no son suficientemente incluidos a la hora del diseño de la política nacional y que esto redundaría en una ineficacia de la misma. Por todo ello hay que levantar estudios que den cuenta de producir datos útiles por regiones, provincias e incluso por cantones, puesto que las realidades difieren unas de otras.

ANEXO 1: Entrevistas

Entrevista No. 1 Fabricio Villamar

**Político Local (Alcalde, Concejal, Director Municipal) Fabricio Villamar
Concejal Representante del Alcalde, Presidente del COMPINA, y del partido
Concertación Nacional**

Bloque 1: PETI 2008

1.- ¿Qué conoce del PETI 2008?, ¿qué opinión tiene de él?, ¿cuáles fueron los actores estatales participantes, definiciones, objetivos, lineamientos?

El objetivo se supone que era la ETI y su aplicación, este plan fue acogido por el COMPINA como ejes de trabajo, en dos ocasiones por lo menos, no ubico ningún actor.

2.- ¿Sabe usted de los ámbitos de intervención del PETI 2008?

No

3.- ¿Participó en el debate sobre el PETI 2008 que hizo el COMPINA?

Yo asumo el COMPINA en el 2009, en el 2010 se discute dos veces, ratificación del COMPINA de varios ejes temáticos, el trabajo infantil, la violencia en contra de niños y algunos temas más.

4.- ¿Qué opinión le merece esta discusión?

Debe haber sido muy interesante

5.- ¿Usted conocía el documento PETI con antelación a la sesión en que se debatió?

No

Bloque 2: Relación PETI 2008 y el Plan local para erradicar el trabajo infantil (en el plan local de protección integral de niñez y adolescencia) y con la ordenanza local ETI.

6.- ¿En qué coinciden o se distancian el PETI nacional y el PETI local?, ¿qué se priorizó y qué no? Se priorizan Mercados y Calle en el DMQ

Se tenía en el Compina en un adaptarse a la estrategia nacional y tratar de llevar eso al ámbito local, incluso tratar de llegar a ejecutar partes del plan con algunos miembros del Compina, con la gente de “fe y alegría”, del “Programa del Muchacho Trabajador”; pero la ejecución se realiza realmente desde el estado central, tan se realiza desde allí que parte de la publicidad en Navidad del año 2009 es que ya no hay niños en la calle.

Se tiene la disposición del plan nacional para el DMQ, en la entidad que trataba de hacer la política pública local –referencia a 3 momentos políticos, primero (alcaldía de Paco Moncayo todavía se hacía política pública en la ciudad y en niñez y adolescencia), para Barrera, se bloquea al Compina como espacio de definición de la política y aparece la secretaria de Inclusión Económica. En este nuevo contexto no había posibilidad de que un organismo paritario entre estado y sociedad civil haga política pública, estoy igual a lo que hacía el Presidente de la Republica, sin embargo se defendió el espacio y se produjo la política.

7.- ¿Cuál fue su posición e intereses institucionales y locales frente al PETI 2008?

El tema del trabajo infantil era parte de la agenda del Compina, y en tal sentido todo el proceso de elaboración de la política pública para el DMQ en mucho se adoptó, yo creo que totalmente la estrategia nacional, entonces Quito jugaba con la estrategia nacional, y no había problema con la

concepción de la política. Dentro de la aplicación de la política pública en el territorio el Compina no tiene mucho que hacer, tenía que hacerla la alcaldía, y ni siquiera la Alcaldía pues la hizo el mismo gobierno central, tan así que iban a los lugares de expulsión de donde venían los chicos a Quito, a buscar cómo se los retenía en su territorio. El Compina lo discutió, le pareció interesante y lo aprobó como parte de la pp de la ciudad, y era lo que hacía el Compina.

Bloque 3: Actas y resoluciones del Consejo Cantonal de Niñez y Adolescencia

8.- ¿qué decisiones se tomaron y priorizaron frente al trabajo infantil en su cantón, y al interior del COMPINA?

Tuvimos una asamblea en que se decidió prorrogar los objetivos estratégicos del Compina, esto implicaba, se habían definido 5 o 7 líneas de trabajo que se tenía que mantener la actividad, se hizo una presentación de cual era esta línea y se decidió que había sido exitosa la participación, en la observación de centros administrativos para la resolución de conflictos (JCPD), investigación de los casos de violencia contra niñez y en los temas de trabajo infantil, por ello se prorrogó el plan con todas las líneas de trabajo, varios años más y con la misma gente.

9.- ¿Qué conoce del plan integral local de niñez y adolescencia –que incluye PETI local- y cómo se implementó?

Eso tiene que estar en los documentos. Había varios ámbitos

10.- ¿En qué medida las actas y resoluciones del COMPINA cumplen el PETI 2008 y el Plan local sobre la erradicación del trabajo infantil?

Las actas solo van a reflejar la discusión que había, no hubo casi discusiones sobre el trabajo infantil, las discusiones –en la administración Barrera- fueron para defender el presupuesto, y de que sea un espacio paritario, y que no lo absorba el estado y evidentemente entre otras, para seguir impulsando los ejes temáticos que se habían adoptado, entre estos las actas van a decir que se presentó un examen sobre los ejes temáticos que tenía el COMPINA, una vez que conoció el concejo decidió prorrogar los mismos por los siguientes años, pues estaban dando resultados.

11.- ¿Qué conoce de la ordenanza municipal de erradicación del trabajo infantil en su cantón?, y ¿cómo ha sido su implementación?

12.- ¿Usted considera que existe relación entre trabajo infantil y los problemas de mendicidad y callejización infantil?

Siendo dos cosas diferentes en concepto, termina siendo la misma cosa, como dos caras de la misma moneda, son niños en calle, que unos venden chicles, aguacates, otros piden limosna o hacen acrobacia, todo esto es trabajo, servicios de entretenimiento, en todo caso son dos caras de la misma moneda; hay niños en la calle no importa que diga o como lo diga la estrategia nacional, más bien a estas alturas hay que decir si fue o no fue un fracaso.

13.- ¿En qué cuestiones cree que las deliberaciones del COMPINA produjeron cambio en el PETI nacional 2008?

Yo personalmente fui a hablar con Ximena Ponce como ministra y exconcejala de Quito, compañera mía, a plantearle la importancia de que se pueda conservar este espacio –Compina-, como institución a la que yo representaba, pero también a la posibilidad de estructurar estos sitios de encuentro entre lo público y lo privado para la elaboración de la política, que a mí me pareció siempre valido. Quienes

llegan a participar de este espacio no llegan con las manos vacías, el hecho de que tengas una visión adicional ya es bastante, más bien lo que nos puede hacer daño son los poseedores de la verdad absoluta, ahí es cuando empezamos a tener problemas, unos de tipo dogmático, para este caso específico yo creo que se le hizo mucho daño tratando de bloquear las designaciones hasta el ejercicio mismo de la política, era un espacio que costaba 4 millones anuales, y no se le hacía caso, esa era la administración Barrera.

Bloque 4: Relaciones entre actores

14.- ¿Su posición política se pudo alinear o estaba distante a la posición de los representantes burócratas del gobierno central? Sí o no y ¿por qué?

Tenías la alcaldía en una subyugación directa a la pp nacional, no así el Compina, en el yo logre frenar todo el embate, y eso es parte de las razones por las que se me saca, yo era presidente del Compina como delegado del Alcalde y cuando me encuentro con un reglamento que está en contra de lo que nosotros estábamos defendiendo, me toca demandar al Presidente de la Republica y lo hago, cual es el problema, lo real es que el Compina se defendió hasta donde se pudo defender, dentro del concepto de espacio paritario de discusión, entonces tu tenías a la autoridad administrativa de la ciudad siguiendo al estado nacional, y tenías al Compina en una línea crítica y tratando de producir documentos en defensa del territorio y en pro de la autonomía, de las cosas que hay que hacer; en el momento en que el municipio entrega las competencias y la autonomía y baja la bandera lo mejor que puede hacer es cerrar el quiosco y apagar la luz, tienes que defender las competencias que te da la ley, caso contrario estas fregado. Entonces si me toco una época en que tenía que enfrentarme al alcalde y a los 11 concejales, esta es la pelea.

Augusto Barrera solo tuvo una sesión con el Compina, y es en la que se me sustituyo como Presidente, en los 5 años de ejercicio; eso te da un poco la noción de hasta donde es el discurso de la participación social, de la Alcaldía para los que más necesitan y como se expreso ello en las realidades. No le prestaron atención y buscaron una secretaria nombrada por el Alcalde, ni siquiera por el Concejo.

El Compina tenia de presupuesto, como 400.000 dólares, era irrisorio, y la Secretaría de Inclusión Social para ejecutar tenía como 4 millones, la secretaria se desesperaba por coger los recursos del Compina y eso evidentemente terminaba en una pelea política, querían robarle la plata a los niños de Quito, y eso era enfrentarnos, si se lo plantea en esos términos, no había más.

No hubo estabilidad en los mandos, hasta donde yo supe hubo al menos 4 secretarios de Inclusión Social. Toco sostener a Sylvia –SE-, los privados no eran angelitos, y querían poner su propio SE del Compina, a pesar de que no la conocía de antes, Sylvia estaba haciendo un buen trabajo, entonces lo que hice fue conseguir los votos del estado para sostenerla.

15.- ¿Su posición política se pudo alinear o estaba distante a la posición de los representantes de las ONGs y de la sociedad civil? Sí o no, y ¿por qué?

Yo pensaría que trate de mantenerme tranquilo con ese espacio, a pesar de que no iban los representantes del gobierno central, y de los ministerios mandaban alguien de las provinciales y de segunda línea y agarraban y cambiaban a cualquier persona, y no tenían facultades para decidir, ocupaban el espacio, ese era el gobierno nacional.

16.- ¿En qué cuestiones cree que la acción/activación de los actores del COMPINA produjo cambios en lo político? Y ¿por qué?

Yo creo que lo que se hizo en el Compina, de discutir la ley que creaba los CCPD, esa discusión que empezó en Quito, se volvió nacional, implicó forzar la posición de la Secretara Ejecutiva Nacional del CNNA que estaba nombrada por el estado y el gobierno central.

El marco constitucional es todo y nada, sirve para decir un montón de cosas bonitas, pero no es práctico para administrar y por ello hay que reformar, y cuando no se puede reformar se la pasan por encima; se termina descabezando un tema donde el Ecuador es signatario internacional, esa es una cosa que todavía no la están sintiendo, pero en algún momento les tocara este tema trascenderlo a nivel nacional habrá que hacerlo y que cuando toque enfrentar las responsabilidades administrativas veamos quien está a donde.

Un adicional, son estos estamos administrativos que emiten resoluciones sin poder coercitivo –JCPD-, no hay mucho más que se pueda hacer, se quedan en lo declarativo, aumento de burocracia, pero no solución de problemas.

Entrevista No. 2

Carlos Gómez, miembros del COMPINA por el Centro del Muchacho Trabajador de Quito – CMT- -2009-2014-

3.3.) Sociedad Civil (ONGs)

Bloque 1: PETI 2008

1.- ¿Qué conoce del PETI 2008?, ¿qué opinión tiene de él?, ¿cuáles fueron los actores estatales participantes, definiciones, objetivos, lineamientos?

-voy a ser corto en mis respuestas- yo casi más lo llevo a la práctica, lo teórico está muy bien, pero hay personas y políticos que se desenvuelven muy bien bajo esa temática; lo que yo entiendo era que desde el 2008 se hizo con más fuerza en este gobierno la ETI, ya antes venía la ley, pero no tenía mucha aplicación en los estados de la vida de las personas.

En el 2008 todas las instituciones hicieron fuerza para tratar de cumplir sus lineamientos, que decía que para el 2015 se erradica el TI, esa era la propuesta y todos se pusieron de acuerdo, y empezó la propaganda y toda la cuestión, se creó la DINAPEN, y todo eso tienes su proceso y bien porque de alguna manera alguien tenía que coger el toro por los cuernos, entonces así empezó hasta ahora que vemos que ya cada vez es más difícil que los niños verse en calles trabajando, pero la gente también se ha dado cuenta, especialmente los técnicos que trabajan en la pp del ETI que no solo es coger a un NN y ponerlo en una institución, tiene que haber espacios de diálogo, tanto ellos –gobierno- como las instituciones privadas, como este centro debemos poner nuestras experiencias y es como nosotros hemos llegado a hacer un acuerdo con el MIES para poder ver cómo trabajamos esa política hoy, que es para la gente, para nuestros ciudadanos, y en especial de nuestros NN, el convenio es que nuestros NN no salgan a la calle a trabajar y lo estamos logrando con la población que tenemos, el convenio es hasta el mes de diciembre, pero dividido en dos partes, junio – septiembre y la segunda septiembre – diciembre.

Los niños van a la escuela en la mañana y en la tarde tenemos programas para que los NN no salgan a trabajar. También tratamos de complementar con educación técnica, ya tenemos algunos acercamientos con SECAP, por medio del Sr. Vicepresidente Jorge Glass nos vino a visitar, antes podíamos darle un título artesanal, pero ahora no se puede con el Min. Educación, así que estamos buscando esa solución con el SECAP. Nosotros estamos buscando la forma con quiénes se abren al diálogo y se dejan ayudar y colaborar, esto no es un trabajo de una sola institución, en este sentido el gobierno no más o la sociedad civil por acá, sino todos para llegar a un bien común, siempre y cuando haya un diálogo.

A través de ese diálogo hemos entendido que ETI para nosotros –desde 1964- fue dándoles formación humana y técnica, primero la primaria y luego la formación técnica, esa ha sido la forma que ya más de 35.000 personas han logrado salir de esos ámbitos de la pobreza –desde el centro-.

2.- ¿Sabe usted de los ámbitos de intervención del PETI 2008?

No

3.- ¿Participó en el debate sobre el PETI 2008 que hizo el COMPINA?

Más relacionado estaba siempre el COMPINA que defiende los derechos de niñez y adolescencia, no solo ello, pero el COMPINA está especializado, para lograr eso tiene que darse un proceso. Por ello, como parte de la política era formar en derechos a los niños, por eso fueron por todas las instituciones, para ellos no hay desigualdad, pues todos los NN deben tener los mismos derechos, por ello nuestros niños que asisten al COMPINA pueden replicar, pues no todos asisten, tenemos una delegación de 10 que asisten -5 de Cotocollao, 5 de La Marín-, pero ello es gracias a la directora de la escuela, ella tiene muy claro que los NNA deben replicar con sus compañeros; es magnífico verlos cómo manejan sus derechos en la escuela dónde están; eso es importante destacar del período en que hemos participado en el COMPINA hemos hecho este proceso –de 6-7 años-.

Yo pedía los permisos para que los NN marcharan el primero de mayo, existía ya un reglamento que prohibía que los NN hasta los 12 años salieran a los eventos políticos, en ese tiempo Sylvia Proaño –SEL-, esa fue la última vez que salimos, pero menos los niños pequeños, aunque después se juntaban. Cuando estábamos en los altos de la Compañía, nosotros siendo niños si desfilábamos pues la marcha era algo hermoso, tuvimos una reina en un zapato grande –carro alegórico- íbamos bailando, pues el trabajo es algo hermoso, éramos felices, todos participábamos, desfilábamos más de una cuadra, incluido los PP. de familia; este último desfile en que salimos; pero después se vio que unos salían a favor del gobierno, otros en contra del gobierno, por ello en los últimos años dejamos de marchar

4.- ¿Qué opinión le merece esta discusión?

Sí hubo discusiones en el COMPINA sobre TI, estaba como presidente Fabricio –él estuvo con el Alcalde (Barrera) y no con el gobierno-; Fabricio no era del gobierno sino de Concertación Nacional, él decía me ponen a mí porque soy la última “rueda del coche”, él generalmente se enfrentaba y la sociedad civil que no estábamos con el gobierno lo apoyábamos.

Vivimos esos tiempos difíciles, por eso las discusiones eran álgidas, fuertes, porque claro cada uno quería ganar, pero los derechos tenían que prevalecer, para la NA.

5.- ¿Usted conocía el documento PETI con antelación a la sesión en que se debatió?

A todos nos dieron, lo revisé y lo leí, pero no recuerdo los detalles.

Bloque 2: Relación PETI 2008 y el Plan local para erradicar el trabajo infantil (en el plan local de protección integral de niñez y adolescencia) y con la ordenanza local ETI.

6.- ¿En qué coinciden o se distancian el PETI nacional y el PETI local?, ¿qué se priorizó y qué no?

En lo que coincidieron fue en los derechos, quedamos que en cuestión de derechos para los NN ni el gobierno ni los contra gobierno estábamos con la verdad, teníamos que buscar unidos para poder sacar por lo NN, están fuera de cualquier política rebuscada, que van por otro lado; yo creo que el COMPINA se ha mantenido en un norte y espero que siga de esa manera y es por eso que es un orgullo para mí haber pertenecido a él, y –sigo perteneciendo-, he conocido gente tanto de la oposición como del gobierno; no ha sido la adversidad, sino el aprendizaje de cada uno lo importante, que tienen de bueno ellos, y todos para converger en algo bueno.

Quedamos de acuerdo que los NN no pueden estar en este juego político, y por ese respecto las discusiones no eran politiqueras, por eso el COMPINA adquirió el respeto que tiene hasta hoy.

7.- ¿Cuál fue su posición e intereses institucionales y locales frente al PETI 2008?

Ninguno de nosotros tenemos derecho a desobedecer la ley, todos estamos bajo la ley, soy respetuoso y mi institución también de las leyes que norman el país, tenemos que aprender a obedecer las leyes, eso no quiere decir que porque obedezco yo estoy comprometido con el futuro de esta ley, obedezco porque hay que obedecer, pero no pienso que en el futuro algo que está mal debe quedarse así, en el futuro construyendo pp podemos incidir, podemos cambiar, entonces la posición que tiene el CMT con el gobierno, estamos diciendo que ya tenemos convenio con el MIES, nos ha permitido que nosotros busquemos programas –que ya ellos saben- que los NN no van a quedar cruzados de brazos, pues el trabajo formativo no es malo.

Yo soy un ex niño trabajador, cuando yo hablaba del derecho hablaba de que los NN tienen el derecho de expresar lo que son, pero en la construcción del COMPINA se está dando que deben hablar los NN y los NN generalmente no son escuchados, la OIT jamás tiene o ha invitado a los NNA trabajadores, y es un derecho, porque no cumplen los derechos; cuando yo hablaba en ese sentido digo por qué no les escuchan, si tienen derechos escúchenles lo que quieren decir; y hasta ahora, yo tuve un problema con la Ministra del MIES –Ximena Ponce- que cuando fuimos nos dio una cita para hablar con los NN, y cuando los NN iban a exponer no nos dio ninguna entrada, para poder expresar, pero frente al público y a las cámaras le dijo al joven sí, con mucho gusto, yo te atiendo y ven, vamos a hablar, pero eso es historia, y yo a eso voy, mi reclamo es ese, es que deben escuchar a la Niñez y adolescencia trabajadora.

Bloque 3: Actas y resoluciones

8.- ¿qué decisiones se tomaron y priorizaron frente al trabajo infantil en su cantón, y al interior del COMPINA? Todos colaboraron, todos estaban de acuerdo en ETI.

9.- ¿Qué conoce del plan integral local de niñez y adolescencia –que incluye PETI local- y cómo se implementó?

Había un consenso general que se quería ETI hasta el año 2015, “entre ceja y ceja”, que se podía llegar como meta la ETI, Margarita Carranco empezó como delegada del anterior alcalde Paco Moncayo y luego con Barrera participó como sociedad civil.

10.- ¿En qué medida las actas y resoluciones del COMPINA cumplen el PETI 2008 y el Plan local sobre la erradicación del trabajo infantil?

Con las instituciones que aparecen más, con los salesianos y el proyecto niños de la calle, y el mismo CMT, que ha estado presente, también otras instituciones que tienen que ver con niños y buscando más bien una cadena con las instituciones que trabajan la temática de NA se unan, formen una red, lamentablemente yo conozco bien a los salesianos, y siempre voy con ellos, aunque antes más, hemos sido cercanos, insistían algo más, con ellos logramos empatar mejor con las ideas (hacer bloque). Los salesianos tienen más instituciones a nivel nacional, con ellos más, con las otras instituciones no hemos logrado esa red que se proponía el COMPINA.

11.- ¿Qué conoce de la ordenanza municipal de erradicación del trabajo infantil en su cantón?, y cómo ha sido su implementación?

Esa ordenanza se intentó aplicar, pero ellos no pues el COMPINA no es un ente que aplica, sino que hace pp. Hubo una denuncia por el trabajo del CMT en Cotocollao, mandamos una familia de la educación, y esa familia fue hacer una denuncia en la JCPD y claro esta JCPD remitió al COMPINA y me llamaron, y dije que el CMT está abierto para hacer las investigaciones y vinieron a los centros. Se investigó, se revisó los reglamentos durante un año, y cuando todo estuvo en regla se certificó al CMT, es decir, fuimos observados.

12.- ¿Usted considera que existe relación entre trabajo infantil y los problemas de mendicidad y callejización infantil?

Lo trabajamos fuerte el tema de la mendicidad, los CMT fueron sitios bases para recoger todos los aportes y ayudas ciudadanas, la mendicidad no debe existir, debe ser eliminada, eso no es digno para la persona humana, peor para un niño, mucha gente piensa que en navidad hacer un bien regalando una “cosita” a los NN que están pidiendo; hicimos una campaña fuerte y poco a poco se ha ido eliminando, es algo que destacamos.

Pero dónde socializamos la sociedad, en la calle, es peligroso para el NN, para todos, tenemos que hacer una revisión de que es peligroso para todos, las pp del alcalde deben dar amplitud de abrir esa cuestión, cómo hacer que las calles sean menos peligrosas, puedan transitar los NN trabajadores y cualquiera sin peligro; vamos a vivir con miedo con nuestras familias e hijos?

Debemos ir buscando ese tipo de protección para los NN.

13.- ¿En qué cuestiones cree que las deliberaciones del COMPINA produjeron cambio en el PETI nacional 2008?

Si produjo cambios, no son cambios tan rápidos que se pueden ver, pero yo sí creo que produjo cambios por lo menos en la manera de ver, de aplicar las cosas, esa es una de las razones por la cual yo comentaba que se ganó el respeto de la gente –COMPINA- pues fue seria cuando tuvimos que enfrentarnos incluso con el Sr. Alcalde (Barrera) que nos dio audiencia por primera vez, por una denuncia que hubo, estuvimos todos los delegados tratando de –con respecto a la educación- pues iban a ser demandados, la Ministra del MIES, había que escuchar lo que decía el COMPINA, pues se tuvo que normar cosas.

Bloque 4: Relaciones entre actores

14.- ¿Su posición política se pudo alinear o estaba distante a la posición de los representantes burócratas del gobierno central? Sí o no, y ¿por qué?

Con respecto a la sociedad civil frente a los representantes del gobierno, el gobierno generalmente –yo especialmente- los delegados que venían del gobierno central, eran representantes no solo con carácter político, sino con el ánimo de aportar a la niñez. Después los representantes del gobierno entendían la problemática de la niñez y se sumaban a la lucha, incluso algunos perdieron sus cargos y eso para mí es gente de principio, que se juega. A mí eso es lo que más llega, más que las discusiones que se han llevado, incluso discusiones fuertes.

15.- ¿Su posición política se pudo alinear o estaba distante a la posición de los representantes del gobierno local? Sí o no, y ¿por qué?

Nunca he sido yo una persona conflictiva, mis mentores dicen que sí lo he sido, y lo reconozco, no me adaptaba tan fácilmente, pero luego no tengo una personalidad conflictiva, no veo adversario por donde voy, sino una oportunidad de construir, siempre respetando el pensar de los otros y eso para mí construye a la larga o a la corta los pensamientos, pues te hacen pensar, hay muchas personas por que no les dicen lo que quieren oír ya hay una separación, para mí no, yo no he tenido en el COMPINA adversidades, vengan de donde vinieran. Por eso dónde me voy tengo buenas relaciones, es lo que la vida me ha enseñado.

Nos alineamos más con las posiciones de la sociedad civil especialmente con los salesianos. En el tema de la niñez no hay separación.

16.- ¿En qué cuestiones cree que la acción/activación de los actores del COMPINA produjo cambios en lo político? Y ¿por qué?

Dentro de la sociedad estamos mirando a nuestros niños, desde el municipio, hemos incidido en la generación de esto que está pasando, hoy estos niños son entes más positivos para la ciudad, creo que en eso hemos incidido todas las políticas; hay una mejor relación con el gobierno central, -convenios-, donde los niños están más protegidos.

17.- ¿Cómo describiría la lógica de acción y los intereses de los representantes del gobierno central y de los del gobierno local? Y ¿por qué?

El gobierno debía cumplir ciertos temas, pues la OIT le exigía cumplir con sus lineamientos y los gobiernos reciben a cambio incluso ayuda económica, para la ETI, pero se deben cumplir los alineamientos respectivos. Si el pueblo lo siente y es verdadero, entonces todos los que estamos inmersos, les damos el voto, podemos ver y presenciar los procesos; hemos hecho grupo con Bolivia, Venezuela, México, Argentina, organización de la niñez trabajadora, para que puedan exigir derechos. Hoy existe mayor control y regulación, pero también trabajo más organizado con la sociedad civil.

Entrevista No. 3

Funcionario público del CCNA y del municipio Luis Chontasí SE CCNA de Pedro Moncayo

Bloque 1: PETI 2008

1.- ¿Qué conoce del PETI 2008?, ¿qué opinión tiene de él?, ¿cuáles fueron los actores estatales participantes, definiciones, objetivos, lineamientos?

Más que como PETI 2008, sino más bien como un proceso, porque el PETI es como el resultado de lo que se ha hecho en el país en la última década, desde la Convención de derechos de los niños, el Código de Niñez y Adolescencia, luego la formación de algunas instancias como el CONEPTI, y todo lo demás; entiendo que allí hay un aspecto conceptual que tiene que ver con la ETI, principalmente en actividades peligrosas, obviamente también teniendo en cuenta la edad mínima para el trabajo infantil, entonces más que conocer el PETI como documento, se conoce más el proceso conceptual y teníamos como lo más posicionado sobre ETI tenía que ver con bananeras, mineras y en las florícolas, entiendo que deberá ser parte del PETI, pero en el caso concreto de Pedro Moncayo estamos involucrados en actividades de carácter florícola, por tanto obviamente, la fuerza que tomó fue la ETI en empresas florícolas.

2.- ¿Sabe usted de los ámbitos de intervención del PETI 2008?

No tampoco

3.- ¿Participó en el debate sobre el PETI 2008 que hizo el COMPINA?

No hubo debates, debe haberse inscrito en el marco del PETI, pero no se inscribió como parte del mismo, sino como una realidad local de TI en la zonas de Pedro Moncayo, pero nunca se puso al PETI por delante, sino más bien en base a una realidad concreta que la actividad de niños en florícolas.

4.- ¿Qué opinión le merece esta discusión?

Interesante conceptualmente hablando

5.- ¿Usted conocía el documento PETI con antelación a la sesión en que se debatió?

No

Bloque 2: Relación PETI 2008 y el Plan local para erradicar el trabajo infantil (en el plan local de protección integral de niñez y adolescencia) y con la ordenanza local ETI.

6.- ¿En qué coinciden o se distancian el PETI nacional y el PETI local?, ¿qué se priorizó y qué no? Se formó un escenario conceptual e incluso metodológico, todo ese escenario nacional obviamente se vio de alguna manera reflejado en el ámbito local, tanto es así que algunos actores que estaban manejando los temas nacionales también eran copartícipes de las acciones locales, de participación, me refiero por ejemplo al CONEPTI, tenían algún nivel de participación local desde la mesa nacional ETI, en este caso en florícolas, obviamente después de un proceso de estudios, de diagnósticos, de identificar cuál es la situación de la existencia o no existencia de TI en el ámbito local, en todo caso si existió la coyuntura, el escenario como para discutir, analizar los temas y las implicancias con el TI.

Pienso que está dentro de alguna ordenanza pero no es explícito, pero no desarrolla suficientemente el tema de TI.

7.- ¿Cuál fue su posición e intereses institucionales y locales frente al PETI 2008?

Nosotros, la institucionalidad, mi persona, estábamos impulsando todo el asunto de la ETI, obviamente sabíamos que detrás de esto había influencias de poder, hay sectores afectados que podrían ser beneficiarios; esos sectores –empresarios floricultores- no tenían ninguna representación al interior del CCNA.

Ellos fueron parte del debate más ampliado y a mi modo de ver jugaron algunos aspectos que influyeron para que no tuvieran una incidencia más marcada de parte de los floricultores, por un lado, creo que las instancias más nacionales también hicieron su parte, presionaron, pero también creo que los consumidores de los productos florícolas –especialmente EE.UU., creo que hubo movimiento importantísimo para plantear que los temas, en aquel entonces, de responsabilidad social, el no al trabajo infantil; la OIT hizo su parte a ese nivel, porque de alguna manera se posicionó esta situación en el sentido de que el consumidor-comprador de la flor presione a los productores y también que la parte ambiental –ONGs internacionales- también hicieron lo suyo, cierto nivel de preocupación, por la parte ambiental y también por los niños; han sido mecanismos de presión.

Eso pudo neutralizar la presión sobre el municipio y su alcaldía, por lo menos en TI, no en otros temas dónde si vimos injerencia y presión.

Creo que el TI estuvo mediado por un sistema de tercerización, pues la florícola contrata el servicio a otra empresa, la misma que subcontrata a las personas, incluidos los niños; y esta persona de la localidad que construye invernadero incluye el trabajo infantil, es decir no directamente el floricultor, sino a través de esta otra persona –contratista-. Varios de los servicios han sido tercerizados,

- Hay una investigación cuantitativa y cualitativa –por la psicóloga Casteló- entiendo que esto se hizo 2003-2004, fue financiado por la OIT para evidenciar y tener más elementos para fundamentar el problema del TI de niños. Había una cuantificación que ahora no lo recuerdo, hacía comparaciones de los NN que están sin acceso a la educación Vs los NN en trabajo agrícola, de alguna manera sí había una relación importantísima, impedía el acceso a la educación (20-30% de personas en edad escolar están vinculadas con actividades florícolas).
- En la actualidad el MIES y otros funcionarios hablan de que en la zona ya no hay trabajo infantil, por lo menos en las florícolas.
- Censo 2000 el acceso a la educación primera en el cantón Pedro Moncayo era muy restringido, en el 2010 se establece un acceso mucho mayor y en la actualidad estamos llegando incluso al promedio nacional.

Bloque 3: Actas y resoluciones del Consejo Cantonal de Niñez y Adolescencia

8.- ¿qué decisiones se tomaron y priorizaron frente al trabajo infantil en su cantón, y al interior del COMPINA?

Primero considero que los concejos de los cantones pequeños, me refiero a su accionar, nunca fue visto como un espacio importante de definición de la pp, o sea más o menos, a mi modo de ver estaban por cumplir con lo cual, y porque algunas personas, funcionarios, desde el CNNA que con el Código en pena, había que formar el sistema, sopena de que sean sancionadas las autoridades locales, etc., etc., pero tengo que la impresión que eso no ha cambiado mucho, el rol de los concejos cantonales no se lo ha visto como un rol altamente protagónico, por lo tanto, digamos que para poderse reunir como concejo para tomar una resolución con los miembros de la sociedad civil y los representantes del estado y la resolución en base a documentos que sustenten una resolución, muy complejo. Creo que más en ese período se apuntaba es al fortalecimiento institucional del concejo, para a partir de ello plantearse todo una justificación técnica. De todas maneras al ser las instituciones, -MIES INFA, actor importante de todo este proceso de trabajo infantil, algunas organizaciones comunitarias.

Hubo inspectorías MIES-CCNA-MRL. También un proyecto que no recuerdo, con Andrés Dueñas que también era parte del CONEPTI, ellos impulsaron fuerte desde su ámbito de acción, que analizábamos, discutíamos en el seno del Concejo, pero la operatividad del mismo era muy limitada, no así la de la ejecución de las inspectorías con el MRL, se publicaron una serie de documentos, se establecieron mesas de trabajo con los floricultores –expoflores- porque desde por allí se les empezó a

vender la idea, pero creo que no hubo resoluciones, de lo que recuerdo. Sin embargo sí se ejecutaron algunas acciones por parte del municipio.

9.- ¿Qué conoce del plan integral local de niñez y adolescencia –que incluye PETI local- y cómo se implementó?

Estábamos construyendo un plan, una ordenanza, plan que lo íbamos a elevar como parte de la ordenanza -2009-, tengo el borrador de esa pp local, en la que teníamos algunos ejes: educación, ETI, pero nunca llegó a aprobarse, luego salí, explique a los nuevos funcionarios, documento que ya estaba bastante machacado, las instituciones tenían que trabajarlo y hacer retroalimentación, es decir se discutió en el Concejo este plan, este documento, y cada uno de los representantes del Concejo teníamos que llevarlo con sus usuarios, personas, NNA, instituciones, teníamos un proceso de retroalimentación. La UCOPEL debe convocar a las comunidades, para decir que esta es la propuesta retroalimentemos, y debemos llevar nuevamente al Concejo, y luego se volvió con los aportes, se hicieron como 5 versiones, y probablemente eso no conste en las actas, pues había una comisión para que incorpore todos los aportes de las instituciones, esta comisión incorporaba y pulía el documento, y luego se presentaba al seno del Concejo, por allí quedó y nunca se llegó a aprobar.

10.- ¿En qué medida las actas y resoluciones del COMPINA cumplen el PETI 2008 y el Plan local sobre la erradicación del trabajo infantil?

La ETI era un componente de este borrador de plan.

11.- ¿Qué conoce de la ordenanza municipal de erradicación del trabajo infantil en su cantón?, y cómo ha sido su implementación?

12.- ¿Usted considera que existe relación entre trabajo infantil y los problemas de mendicidad y callejización infantil?

En algún momento tuvo esa tendencia, niño que no está estudiando tiene tendencia a la callejización, en algún momento se empaquetó, este asunto no se discutió sino que vino empaquetado por el INFA, vinculado con las campañas de mendicidad que se hacía en diciembre, también en Pedro Moncayo.

13.- ¿En qué cuestiones cree que las deliberaciones del COMPINA produjeron cambio en el PETI nacional 2008? Creo que muy limitado, si vamos por el asunto de las representaciones, no podíamos ir a espacios más nacionales, en general eran entes más subordinados, y por lo tanto con menos incidencia. Acá no hubo mayor participación en los espacios más nacionales.

Bloque 4: Relaciones entre actores

14.- ¿Su posición política se pudo alinear o estaba distante a la posición de los representantes burócratas del gobierno central? Sí o no y ¿por qué? Me parece que no hubo identificación de lo local con lo nacional, tampoco ninguna pugna, el asunto es que a los concejos nunca les dieron la importancia del caso.

Hubo actores importantes como el INFA, también el CNNA aunque no muy definitivo para de alguna manera exigir a los alcaldes la formación primero de la institucionalidad, luego una vez formada la institucionalidad con la ordenanza, el tema era la colocación de recursos para que esta institucionalidad funcione, por ejemplo, el tema de un diagnóstico para saber que pp se iban a plantear a nivel local, pero realmente los recursos no había; pero tampoco pugna.

15.- ¿Su posición política se pudo alinear o estaba distante a la posición de los representantes de las ONGs y de la sociedad civil? Sí o no, y ¿por qué?

16.- ¿En qué cuestiones cree que la acción/activación de los actores del COMPINA produjo cambios en lo político? Y ¿por qué?

Yo creo que los roles tradicionales de las instituciones aún están siendo asumidos por municipio (veredas, infraestructuras) siempre esto es lo primero, antes y hoy, por lo tanto a mi modo de ver no hay una apropiación de los nuevos roles planteados en la Constitución 2009 y del COOTAD, lo que significa la atención prioritaria, creo que por allí tenemos una primera dificultad.

Cambios políticos que se pueden haber dado, de pronto las relaciones, pues partimos de una sociedad civil con cierto nivel de desorganización, en especial aquí –PM-, la producción florícola nos ha absorbido, la población incluso trabaja los sábados hasta altas horas de la noche y en las comunidades los espacios de participación local, es bien complejo mantener reuniones con la comunidad, especialmente en ciertos períodos y la mayoría está trabajando en las florícolas; por qué hago esta referencia que parecería no tener relación, pero parte de un proceso de fortalecimiento primero de incentivos de la población, de los ciudadanos para que luego puedan producirse cambios políticos sustantivos que tengan un impacto importante para la propia población.

Más bien desde la gestión municipal –en esta administración- si le queremos apostar fuertemente a los temas sociales, no mirando solamente los temas de NA sino el ciclo de la vida, estamos lanzando proyectos innovadores que tiene en cuenta ciertas orientaciones de política nacional que se recrean en lo local, especialmente de AM, que en la zona están atendidos solo un 30%, por lo tanto hay 70% de abandono, el MIES plantea una norma técnica para la atención de AM, con una modalidad alternativa, así la llama, nosotros frente a eso diseñamos nuevos proyectos para la atención de AM, proyectos locales que tienen que ver con recuperación de saberes, identidades, y cómo esto es transmitido a las otras generaciones, también tenemos espacios de encuentro entre AM para superar la soledad, ese es uno de los principales problemas, en las comunidades ya hay la jubilación del AM, del comunero, a los 60 años, ya no participan en reuniones, mingas, se les deja en libertad de participar. Hay un nuevo escenario de trabajar estos temas.

Teóricamente se habla de que el TI no existe ya en la zona, pero es una zona eminentemente rural, la pregunta es en qué medida el trabajo agrícola, que puede ser formativo, puede interferir con los accesos a la educación. Este debate tiene que darse de mejor forma, y en eso estamos con las comunidades. La misma minga es un trabajo fuerte, pero es un espacio de socialización, incluso de catarsis y participación comunitaria.

Entrevista No. 4

Entrevista a Sara Oviedo, Secretaria Ejecutiva del CNNA

Actores del nivel central que participaron de la definición y diseño del PETI 2008

Bloque 1: PETI 2008

1.- ¿En su opinión cuál fue el contexto y los antecedentes del PETI 2008?

La entrada en vigencia de una interesante coalición entre todos los actores públicos y privados, relacionados con la dinámica del trabajo infantil, el CONEPTI. Desafortunadamente, sea por falta de un actor técnico que lo haga funcionar o por falta del respaldo político suficiente, el CONEPTI, a más de los primeros logros impulsados, no concretó las acciones para las cuales se había organizado.

Se daba también un contexto en el cual se habían consolidado algunas de las más importantes demandas, que planteaban para los países que habían ratificado la Convención de los Derechos del

Niño –CDN-, se hace referencia en especial, el Código de la Niñez y Adolescencia que entró en vigencia en Julio del 2003; y, la conformación y puesta en marcha del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, organismo encargado de coordinar al conjunto de la institucionalidad de la niñez en el Ecuador, tendiente al cumplimiento de los mandatos de la CDN.

Otro elemento, que resalta en el contexto de ese momento, es el interés existente en un conjunto de instituciones a nivel internacional y nacional por la erradicación del trabajo infantil, tema que formaba parte de la propia agenda del Departamento de Estado de Estados Unidos. Asunto que se expresó en la presencia de esta aspiración en un conjunto de instrumentos de política pública, como el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, Plan Nacional de Empleo Juvenil con enfoque de género y en la ASNA, en el Ecuador. Y, la expresión más importante de este entusiasmo por la erradicación del trabajo infantil, constituye la propia elaboración del Plan PETI 2008.

Y, en contexto más amplio, es el propio proceso de la Revolución Ciudadana, que se inicia en esos momentos en Ecuador, con el Gobierno del Economista Rafael Correa, que beneficia aunque indirectamente los procesos de resolución de estas situaciones de violación de los derechos más elementales de los seres humanos, como es el de crecer desarrollando y disfrutando los beneficios de ser niños, niñas o adolescentes.

2.- ¿Qué opinión tiene de el PETI 2008?, ¿cuáles fueron los actores estatales participantes en las definiciones, en los objetivos y en los lineamientos?

Bajo la conducción de la Secretaria Técnica del CONEPTI, se realizó un amplio proceso de debate, en que estuvieron presentes, toda la institucionalidad pública relacionada con el tema y los actores privados, tanto ONGS como instancias de trabajadores y empresarios que formaban parte del tripartidismo⁷⁴, impulsado por la OIT. Adicionalmente, participaron activamente el Ministerio de Relaciones Laborales, que lideraba desde el Estado este proceso. El Ministerio de Inclusión Económica y Social y el CNNA, el Ministerio de Educación, entre otros.

3.- ¿Cómo fueron los debates? ¿Hubo alineamientos y alejamientos en las posiciones?

Las principales características del debate, era el acercamiento o alejamiento de las tesis de la OIT o las que se promueven desde la inspiración directa del CDN, referido particularmente a las “peores formas del trabajo infantil”. Tema que parecería que hasta ahora está presente en las discusiones, porque por ejemplo para la OIT, es una peor forma del trabajo infantil la explotación sexual comercial (prostitución infantil), en el Protocolo respectivo de la Convención de los derechos del Niño.

Otro aspecto que pesa mucho, todavía en el Ecuador, es la concepción cultural de que el trabajo infantil es beneficioso, tanto porque permite un aprendizaje de los oficios y competencias propios de la economía popular y campesina; cuanto porque impediría que NNA se vayan por caminos cómodos, perezosos y por tanto no convenientes caminos. Esta tendencia impulsada por determinados sectores institucionales, se ha combinado en algunos casos con la defensa de los derechos de los niños, creando una complicada lectura del trabajo infantil. Todas estas tendencias conviven todavía en cualquiera de las discusiones sobre el trabajo infantil, y asumo que se habrán manifestado ese momento, pero explícitamente no recuerdo haber estado presente esos momentos.

4.- ¿Recuerda usted las coincidencias y las distancias entre el PETI 2008 y el anterior

Consecuente, con el análisis anterior, asumo que las consecuencias están dadas especialmente en la constatación del incumplimiento de los derechos que se da en relación con educación (retrasos, deserción, etc), y en salud (un no adecuado crecimiento por ejemplo y etc). Nadie puede negar los

74 Empresarios, trabajadores y Estado

efectos negativos en el cumplimiento de los derechos de los NNA. Pero en los aspectos que no hay consensos, es justamente en que algunos mantienen que hay efectos positivos también y que por lo tanto, buscan controlar o disminuir estos efectos. Ya analizamos esos efectos anteriormente, pero adicionalmente, refuerzan sus planteamientos con el hecho de que es parte de su inclusión cultural y económica.

5.- ¿Cuáles fueron los puntos álgidos de la discusión y por qué?

Como ya dije, no recuerdo haber participado directamente, por lo que no puedo dar fe de cuáles en concreto fueron los puntos álgidos, creo que lo que he especificado en las anteriores respuestas pueden dar elementos para este.

Bloque 2: Documento PETI 2008

6.- ¿qué decisiones se tomaron y priorizaron frente al trabajo infantil?

Los que se plasman en el plan.

7.- ¿en su opinión cómo esperaba que este plan incidiera en los planes locales?

En el momento en que se elaboró el Plan, todavía no estaba organizado en el territorio nacional el sistema de protección de derechos de la niñez y adolescencia. Entiendo que en ese sentido el plan no se pensó descentralizado, son unos años más adelante, con el SNDPINA que se logra llegar a incidir en los cantones y que en los cantones se impulsen concretas propuestas de erradicación del trabajo infantil.

8.- ¿A parte del PETI existe algún otro documento de política pública nacional en el que se plasmó el resultado de las deliberaciones?

Yo no sé.

Bloque 3: Relaciones entre actores

CNNA

9.- ¿Su posición (CNNA) se pudo alinear o estaba distante a la posición del representante del Ministerio de Relaciones Laborales? Sí o no, y ¿por qué?

En función de las tesis en discusión antes planteadas, el CNNA asumo que se deba haber alineado con la Convención de los Derechos del Niño, el Ministerio de Relaciones Laborales, estaba ese momento más alineado con las tesis de la OIT. Pero no puedo confirmar nada, porque personalmente cumplía otros roles y no estaba personalmente presente como he dicho en varias ocasiones.

10.- ¿Su posición (CNNA) se pudo alinear o estaba distante a la posición del representante del Ministerio de Inclusión Económica y Social? Sí o no, y ¿por qué?

Definitivamente, debe haber habido más cercanía entre los delegados de las dos instituciones, porque había más afinidad en la posición, en defensa de los postulados de la CDN.

11.- ¿Cuál posición tuvo mayor peso a la hora de tomar decisiones? Y ¿por qué?

La existencia de una Agenda Nacional de la Niñez y Adolescencia, definida y aprobada por el CNNA, donde los dos ministerios eran parte, hizo que este sea el mandato central para todos, y fue clave para superar de alguna forma, las diferencias que se han analizado antes. La ASNA – Agenda Social de la Niñez y Adolescencia, ha constituido a lo largo de la historia del Ecuador, el referente de política pública – PP- más reconocido y el único que en determinados temas actuó como un referente real para todas las instituciones que trabajan en Niñez y adolescencia.

Entrevista No. 5

Político Local (Alcalde, Concejal, Director Municipal)

Verónica Sánchez Concejala Pedro Moncayo

Bloque 1: PETI 2008

1.- ¿Qué conoce del PETI 2008?, ¿qué opinión tiene de él?, ¿cuáles fueron los actores estatales participantes, definiciones, objetivos, lineamientos?

El tema ETI ha sido trabajado en el cantón Pedro Moncayo a través del fortalecimiento de las pp locales, haciendo un análisis sobre el cantón, hoy se cuenta con un porcentaje muy pequeño de desempleados en el cantón, al ser un cantón florícola, incluso gente que viene de fuera. En ese contexto se trabajó en la ETI, incluso a través de convenios con las florícolas, incluso la ley lo dispone.

Propuesta que como gobierno local la hemos bien acogido.

2.- ¿Sabe usted de los ámbitos de intervención del PETI 2008?

Recuerdo cómo se había trabajado a través de una socialización con la sociedad civil y en el sistema educativo donde se ha dado las charlas, de lo que corresponde al ETI

3.- ¿Participó en el debate sobre el PETI 2008 que hizo el COMPINA?

Al ser parte del CCNA nos permitió enfocarnos en la niñez, anteriormente estaba estructurado como CCNA, hoy se llama CCPD. Se han conocido varios aspectos y varios sectores se ha ido abarcando, la niñez y seguimos enfocándonos en muchos temas más

4.- ¿Qué opinión le merece esta discusión?

5.- ¿Usted conocía el documento PETI con antelación a la sesión en que se debatió?

No le revisado en su totalidad

Bloque 2: Relación PETI 2008 y el Plan local para erradicar el trabajo infantil (en el plan local de protección integral de niñez y adolescencia) y con la ordenanza local ETI.

6.- ¿En qué coinciden o se distancian el PETI nacional y el PETI local?, ¿qué se priorizó y qué no? Dentro del PETI habían técnicos del CNNA que siempre venían a capacitarnos en los temas nacionales para aplicarlos en los cantones, desde allí teníamos información no en su totalidad, pero en todo caso nos permitía implementar en la parte urbana y en la rural del cantón, son sectores distintos, y la intervención debe ser distinta.

7.- ¿Cuál fue su posición e intereses institucionales y locales frente al PETI 2008?

Al hablar de los niños todos nos enfocamos en que la parte más importante de la sociedad, y que haya de pronto contradicciones entre lo central, local o sociedad civil, no ha habido eso, pues hemos coincidido en lo que es la niñez y lo que representa en la sociedad, así como debemos apoyarle, estableciendo pp que favorezcan a la niñez y a la educación

Bloque 3: Actas y resoluciones del Consejo Cantonal de Niñez y Adolescencia

8.- ¿qué decisiones se tomaron y priorizaron frente al trabajo infantil en su cantón, y al interior del COMPINA? Hubo muchas resoluciones donde manifestábamos que se debe mantener la propuesta, incluso de que los niños sepan cuáles son sus deberes, no solo sus derechos, que es estudiar, ayudar en casa y hacerles entender que no todo puede ser brindar un facilismo, sino dar

responsabilidades a los niños, y desde ese punto hemos emitido las resoluciones definitivas de acuerdo a los debates y a las distintas propuestas establecidas en las diversas asambleas o reuniones.

9.- ¿Qué conoce del plan integral local de niñez y adolescencia –que incluye PETI local- y cómo se implementó? El Plan local lo hemos venido implementando a través de convenios –como ya mencioné- con ONGs y con empresas privadas, yo recuerdo que dentro de los niños, los adolescentes se ha querido hacer otro tipo de proyectos y programas, pero respondiendo netamente a la pregunta el plan que hemos trazado es local y es en forma general.

10.- ¿En qué medida las actas y resoluciones del COMPINA cumplen el PETI 2008 y el Plan local sobre la erradicación del trabajo infantil?

11.- ¿Qué conoce de la ordenanza municipal de erradicación del trabajo infantil en su cantón?, y cómo ha sido su implementación?

No hemos elaborado una ordenanza en trabajo infantil, sino una ordenanza en general abarcando todo lo que determina la ley, el objetivo macro del cantón es ETI en Pedro Moncayo.

12.- ¿Usted considera que existe relación entre trabajo infantil y los problemas de mendicidad y callejización infantil?

Sí tienen relación, el trabajo infantil es porque hay una necesidad económica en su hogar y que le obligan a los niños, incluso hay padres que en la actualidad les siguen obligando a los niños a salir a las calles, me refiero a ciudades grandes, pues en Pedro Moncayo no se ve eso y es una satisfacción que no se vea eso puesto que pensamos y vemos que hay el compromiso como padres de familia de ayudar a los hijos, de ayudar a los niños, entonces la mendicidad que tiene que ver con la pobreza extrema conlleva a que los NN trabajan y tengan necesidad de hacerlo y también allí hay ponerse a medir el balance, si vienes una empresa y dice que el NN insiste en que quiere trabajar, y sabemos que está prohibido en la ley, pero yo pienso que ayudándoles es también dándoles una pequeña responsabilidad para que ellos puedan cumplir y uno como empleador poder contribuir, pero no como un trabajo sino más bien como brindar una responsabilidad y evitemos más bien ese tipo de mendicidad, que vendría hacer algo más dañino para la sociedad, pues un niño en la calle tiene más posibilidad de estar en los vicios como alcohol, drogas, entre otros factores. Una de las formas es darle responsabilidad a los NN de acuerdo a la edad.

EL TI en las florícolas se erradicó en el cantón, incluso se tenían unas inspecciones mensuales, con el SEL, e instituciones afines con este tema, y trabajábamos haciendo las inspecciones a las florícolas y evitando el TI.

13.- ¿En qué cuestiones cree que las deliberaciones del COMPINA produjeron cambio en el PETI nacional 2008?

Siempre ha habido inquietudes, que a veces se elabora proyectos en el ámbito nacional, siempre de forma muy general y cuando ya estamos en el cantón Pedro Moncayo y ya estamos en otra realidad y vemos otra situación social, nosotros si hemos aportado, hemos dado nuestras propuestas y sugerencias con los técnicos que venían a visitarnos del CNNA en ese entonces, y les dábamos a conocer las realidades para que se acoplen en lo nacional, todos los sectores son diferentes, incluso la costa son realidades distintas, entonces yo creo que como cantón PM hemos dado una propuesta, una sugerencia para que se acoja en lo nacional, si ha sido un factor fundamental y nosotros si lo hemos hecho.

Bloque 4: Relaciones entre actores

14.- ¿Su posición política se pudo alinear o estaba distante a la posición de los representantes burócratas del gobierno central?

Sí porque la primera propuesta y el primero objetivo es evitar el TI y desde ahí nosotros si compartíamos, habían factores que juntos debíamos cambiar y lo que teníamos que debatir en su momento se lo ha hecho, pero en forma macro el objetivo era ETI y nosotros por ahí también nos inclinábamos.

15.- ¿Su posición política se pudo alinear o estaba distante a la posición de los representantes de las ONGs y de la sociedad civil? Sí o no, y ¿por qué?

Igual con la sociedad civil, cuando se socializar con ellos algún proyecto o solución nacional o cantona, ellos también dan sus aportes, se les acoge sus aportes y ellos también se suman cuando la propuesta es muy clara.

16.- ¿En qué cuestiones cree que la acción/activación de los actores del COMPINA produjo cambios en lo político? Y ¿por qué?

Ha sido una buena oportunidad el saber que se ha aportado, se ha trabajado y que nosotros como autoridades políticas hemos dictado algunas pp y han sido acogidas de una forma positiva, haciendo entender a través de diferentes medios como folletos, desde cuñas radiales incluso cuál ha sido el objetivo del CCNA, entonces desde ahí yo considero que si ha habido relación bien acogida entre los sectores del gobierno municipal.

Se siga fomentando y fortaleciendo a la niñez de parte del gobierno nacional. Es verdad que nosotros estamos solicitando la ETI, pero también solicitamos esa ayuda desde tratar la problemática de por qué los niños tienen esa necesidad de trabajar y considero que hay que crear fuentes de trabajar para que la familia pueda trabajar y se evitar que NN trabajen, como se lo está haciendo al momento y seguir fortaleciéndoles.

Entrevista No. 6

Santiago Sánchez, miembros del CCNA de Pedro Moncayo –TURUCTA- dedicada al Medio Ambiente

3.3.) Sociedad Civil (ONGs)

Bloque 1: PETI 2008

1.- ¿Qué conoce del PETI 2008?, ¿qué opinión tiene de él?, ¿cuáles fueron los actores estatales participantes, definiciones, objetivos, lineamientos?

Me queda bien claro que en esa temporada había muchos miembros que participaban, que venían las ONGs, que realmente te ponían a discutir, y te decían este es el problema que tenemos, el tema de niñez, y estas son las políticas que se están implementando, en ese sentido nunca se tuvo una incidencia fuerte de las organizaciones sociales y comunitarias. Las ONGs definían el problema y establecían la estrategia, pero nunca estaban involucradas las organizaciones sociales. En esa situación nosotros venimos de un proceso de jóvenes, desde la niñez, impulsando todo el tema de los derechos, y los derechos nosotros los vemos no solo desde el papel, sino aplicando, en ese sentido nosotros planteamos el aterrizaje de todos los procesos que vienen, lo que está plasmado en la Constitución, en las leyes y todo, pero lo aterricemos y lo hagamos, entonces en ese sentido lo que nosotros proponemos desde la organización que realmente es un tema de que aterrizados los procesos, haciendo que las agendas locales realmente funciones, así es como va a tener validez, de lo contrario no tiene sentido para nosotros, entonces en ese sentido nosotros lanzamos una propuesta de decir no vivamos discutiendo en los papeles, de que las ONG se compactaban, pero somos las organizaciones las que vivimos las realidades y los problemas y sabemos cuáles son las necesidades realmente, propusimos aplicar la política en el nivel local. Ese momento fue terrible, yo tenía en ese momento alrededor de 18

años, para mí era algo nuevo conocer las leyes, mi habilidad mayor era el territorio, viendo que se hablaba de muchas cosas, y la realidad es distinta.

Aterrizar: hagamos las cosas ahí en el territorio.

2.- ¿Sabe usted de los ámbitos de intervención del PETI 2008?

Así en concreto, lo que si llegamos a discutir es que tomen bien en cuenta a las organizaciones y actores sociales, que estuvimos allí, pues no se les tomábamos en cuenta a los actores sociales, nunca se llegó a aterrizar, ni a tomar en cuenta los problemas locales reales.

3.- ¿Participó en el debate sobre el PETI 2008 que hizo el COMPINA?

Sí se debatió, era un tema a la moda el TI, y venían a decirnos lo que había que hacer, pero no había el interés de hacerlo bien; con las florícolas intentamos trabajar, y ellos se retiraron, pues estaban explotando a los NNA.

De todos modos se ha ganado bastante pues los NNA ya no están en las florícolas sino en la educación.

4.- ¿Qué opinión le merece esta discusión?

El TI me recuerda mucho el tema de que en las comunidades hay grandes necesidades, pero también un gran desconocimiento de qué es el TI, y nunca podíamos abordar el tema de explicar, qué es el TI.

El trabajo comunitario y familiar también era considerado TI, era como un tabú, era un tema de convivencia, pero las instituciones lo veían como violentación de derechos, para mí no lo es, es la cotidianidad y se sigue realizando, es parte de la cultura del mundo indígena, y a nosotros nos tocaba discutir eso, con los ministerios. Yo me preguntaba a qué se dedica el NN, cuál es la lógica de vida, en esa temporada era ver la tv., acá debían hacer los NN trabajo comunitario. Pero no estamos de acuerdo con el trabajo florícola porque además se violentaba derechos y había explotación

5.- ¿Usted conocía el documento PETI con antelación a la sesión en que se debatió?

Lo discutimos pero nunca lo aterrizamos, qué es lo que ha quedado de esas discusiones, qué es lo que ha quedado, si hoy quiero volver sobre no veo lo que se hizo, fue de momento.

Bloque 2: Relación PETI 2008 y el Plan local para erradicar el trabajo infantil (en el plan local de protección integral de niñez y adolescencia) y con la ordenanza local ETI.

6.- ¿En qué coinciden o se distancian el PETI nacional y el PETI local?, ¿qué se priorizó y qué no? Frente al TI lanzamos un proyecto de estudios acelerados, para que los NNA pudieran terminar más pronto con la escuela, pero ni las florícolas ni las ONGs nunca se metieron en ese programa, desde allí se estaban violentando los derechos de acceso a la educación de NNA y por eso lanzamos este proyecto para solucionar esto. Eso para nosotros es aterrizar un proyecto (pp).

El gobierno central capacitó sobre la erradicación del trabajo infantil a la sociedad civil dentro del sistema educativo, como padres de familia, estudiantes, maestros y otros. Esta sería otra de las incidencias directas que hizo el gobierno central sobre este cantón a través del Ministerio de Educación.

7.- ¿Cuál fue su posición e intereses institucionales y locales frente al PETI 2008?

Bloque 3: Actas y resoluciones

8.- ¿qué decisiones se tomaron y priorizaron frente al trabajo infantil en su cantón, y al interior del COMPINA?

Con el plan nacional hay una gran distancia con lo local, desde arriba te dicen haz, haz nomás, se implementa desde las oficinas, pero no desde abajo, si eso cambiará todo fuera muy distinto, es muy diferente, pues es otra realidad; hay que generar políticas y procesos desde acá, queramos o no debemos crear procesos desde acá.

Las decisiones, había un tema de coordinación, pero un limitante era el dinero, fuimos como 16 representantes, pero llegaban solo 12 miembros del CNNA. Los temas como jóvenes convocaban, era la coyuntura política y también de la fuerza de las ONGs.

9.- ¿Qué conoce del plan integral local de niñez y adolescencia –que incluye PETI local- y cómo se implementó?

Lo que me acuerdo es que el TI se incrementaba, se realizaron campamentos vacacionales con los NNA de la región (5-18 años), -2010 en adelante-, participaban NNA incluidos los de las florícolas, buscábamos los talentos de los NNA –deportes, danza, derechos-, y también separábamos por grupo etario; discutíamos que los jóvenes no éramos solo el futuro, sino también el presente. Para mí se logró empoderar de los derechos, y la gente exige que haya los campamentos vacacionales todos los años. Ese es el objetivo de tener esos espacios, se discutía bastante el tema del trabajo en florícolas.

10.- ¿En qué medida las actas y resoluciones del COMPINA cumplen el PETI 2008 y el Plan local sobre la erradicación del trabajo infantil?

También nosotros tuvimos la culpa, pues nunca le tomamos en serio a los NNA, era un tema de discurso, nunca se discutía lo verdadero, pensamos que el desarrollo son las piedras y los cementos; algo se llegó a trascender.

Fue momentáneo el asunto, pues las organizaciones no se empoderaron, era una politiquería, 3 años que logramos estar como miembros, logramos incidir, pero luego ya se dio la politiquería.

11.- ¿Qué conoce de la ordenanza municipal de erradicación del trabajo infantil en su cantón?, y cómo ha sido su implementación?

Nuestro rol era discutir unas cosas, pero el CCNA aplicó otras cosas, así mismo la ordenanza.

12.- ¿Usted considera que existe relación entre trabajo infantil y los problemas de mendicidad y callejización infantil?

Hay una diferencia, el TI era explotación, y la mendicidad lo hace la gente, en el territorio no hay mendicidad, ni en las comunidades, es pura tradición pensar que hay mendicidad, pero no lo hay, en el campo quieras o no quieras siempre hay qué comer. Aquí trataron de meter ese problema y de atacarlo.

13.- ¿En qué cuestiones cree que las deliberaciones del COMPINA produjeron cambio en el PETI nacional 2008?

Aplicándola bien no logramos incidir en la pp nacional, porque cuando hay facilidad de trabajar, los directores se queda, y cuando no se cambian; no logramos trascender.

Bloque 4: Relaciones entre actores

14.- ¿Su posición política se pudo alinear o estaba distante a la posición de los representantes burócratas del gobierno central? Sí o no, y ¿por qué?

Con los ministerios no, pues tenían su agenda trazada y no podíamos acomodarnos, super complicado. Había que alinearse políticamente para hacer cualquier trabajo y si no, no se podía hacer simplemente, y si éramos afines al Alcalde no podíamos avanzar mucho con el gobierno central.

15.- ¿Su posición política se pudo alinear o estaba distante a la posición de los representantes del gobierno local? Sí o no, y ¿por qué?

En ese momento teníamos gran afinidad para hacer cosas juntos. Virgilio Andrango era Alcalde de la Izquierda Democrática y no estaban alineados con País.

16.- ¿En qué cuestiones cree que la acción/activación de los actores del COMPINA produjo cambios en lo político? Y ¿por qué?

Yo creo que el Alcalde produjo bastante en lo local, logramos generar procesos, el trabajo por los NN y los jóvenes, y cómo llegan a alcanzar la Alcaldía hoy, aquí hemos logrado trascender, los partidos

políticos saben que llegamos por nuestro trabajo con los NN y con los jóvenes, nunca nos hemos deslindado de estos temas.

17.- ¿Cómo describiría la lógica de acción y los intereses de los representantes del gobierno central y de los del gobierno local? Y ¿por qué?

El trasfondo era un tema politequero, muchas veces hay estábamos utilizados, desde los CIBVs, se utilizaron mucho esos espacios, en lo local es muy fuerte esa utilización.

Entrevista No. 7

Julio Chicaiza, Representante del MIES, por gobierno central al COMPINA

Bloque 1: PETI 2008 (Mayo 6 de 2015)

1.- ¿Qué conoce del PETI 2008?, ¿qué opinión tiene de él?, ¿cuáles fueron los actores estatales participantes, definiciones, objetivos, lineamientos?

Se crea 1997 del Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil CONEPTI, a partir de eso se da una serie de reuniones en el Compina para articular acciones con el sector de los empresarios, con el sector de los trabajadores, y reuniones-talleres de trabajo con instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales que trabajan en la prevención y erradicación de trabajo infantil y organismos de cooperación internacional. Este proceso, concluyó con el Foro Nacional “Erradicando el Trabajo Infantil en el Ecuador”, actividad realizada los días 6 y 7 de mayo de 2008, que contó con la participación de más de 150 personas de diferentes provincias del país y de los sectores responsables e interesados.

El proceso fue muy bueno de participación de los ciudadanos.

Objetivo: Promover e impulsar la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil, y la protección de los derechos de los adolescentes trabajadores, a través de un conjunto articulado de políticas, programas y acciones tendientes a enfrentar sus causas y efectos, desde una perspectiva de corresponsabilidad del Estado.

Lineamientos políticos:

La erradicación progresiva del trabajo infantil en todas sus formas y la protección integral a los niños, niñas y adolescentes trabajadores o en riesgo de trabajar.

La corresponsabilidad entre el gobierno, los trabajadores y los empleadores, para encarar la problemática del trabajo infantil desde la definición de políticas y planes y la ejecución de acciones de intervención, seguimiento y evaluación.

La centralidad de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho en todas las políticas y acciones, con el fin de garantizarles la universalidad en el cumplimiento de sus derechos, su exigibilidad y vigilancia.

2.- ¿Sabe usted de los ámbitos de intervención del PETI 2008?

Coordinar la ejecución del Plan PETI como organismo responsable de las políticas de erradicación del trabajo infantil, con los organismos Nacional y locales del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia y los organismos responsables de las políticas sectoriales

Conformar una mesa en el seno del CONEPTI con participación de organizaciones indígenas, gobierno, etc. para que lleve adelante un proceso de consulta sobre lo que se debe considerar trabajo culturalmente apropiado para NNA (trabajos formativos para NNA)

Fortalecer el compromiso de los empresarios en la ETI a través del impulso de Códigos de Ética de organizaciones empresariales para evitar la contratación de TI en sus propios afiliados o en las compañías subcontratistas.

Desarrollar acciones de sensibilización y capacitación a instituciones públicas y privadas nacionales y locales en el PETI.

3.- ¿Participó en el debate sobre el PETI 2008 que hizo el COMPINA?

Si

4.- ¿Qué opinión le merece esta discusión?

Sí. Fueron dos espacios de deliberación el uno con las instituciones públicas y las organizaciones sociales

Y el otro a través de dos foros

5.- ¿Usted conocía el documento PETI con antelación a la sesión en que se debatió?

Si se realizaron algunos insumos para la reflexión (tengo en archivo no lo recuerdo)

Bloque 2: Relación PETI 2008 y el Plan local para erradicar el trabajo infantil (en el plan local de protección integral de niñez y adolescencia) y con la ordenanza local ETI.

6.- ¿En qué coinciden o se distancian el PETI nacional y el PETI local?, ¿qué se priorizó y qué no?

Porque las realidades locales son diferentes, una realidad es del Cantón Quito, como capital del Ecuador, que tiene un sinnúmero de problemas de violación de derechos y cumplimiento de los mismos en el área urbana, y otra realidad diferente con la realidad rural. Por ejemplo trabajo infantil en ladrilleras, mercados en Quito, en la zona rural el trabajo de los niños en las floricultoras y esto difiere de la realidad nacional que plantea otras problemáticas.

7.- ¿Cuál fue su posición e intereses institucionales y locales frente al PETI 2008?

Capacitar a todo nivel sobre el PETI, difundir en las organizaciones las articulaciones que se dan en torno a la temática

Desarrollar acciones de incidencia y capacitación a autoridades locales e instituciones que desconchen las normas legales y a la población afectada

Bloque 3: Actas y resoluciones

8.- ¿qué decisiones se tomaron y priorizaron frente al trabajo infantil en su cantón, y al interior del COMPINA?

1. Conformar una red, con comisiones de trabajo
2. Conformar un equipo de facilitación para capacitar en talleres de sensibilización
3. Elaboración de un documento para sensibilización

9.- ¿Qué conoce del plan integral local de niñez y adolescencia -que incluye PETI local- y cómo se implementó?

Impulsar la revisión de la legislación nacional (Código del Trabajo) para elevar la edad mínima para realizar trabajo doméstico

Revisar la reglamentación existente y promover la expedición de listados de trabajos peligrosos por sectores y su evaluación permanente con la participación activa de empleadores, trabajadores, gobierno y otras entidades comprometidas.

Revisar la normativa legal para niños, niñas y adolescentes con sobre edad. Para educación

10.- ¿En qué medida las actas y resoluciones del COMPINA cumplen el PETI 2008 y el Plan local sobre la erradicación del trabajo infantil?

11.- ¿Qué conoce de la ordenanza municipal de erradicación del trabajo infantil en su cantón?, y cómo ha sido su implementación?

Se elaboró una cartilla con la ordenanza municipal

12.- ¿Usted considera que existe relación entre trabajo infantil y los problemas de mendicidad y callejización infantil? Por qué?

Si,

13.- ¿En qué cuestiones cree que las deliberaciones del COMPINA produjeron cambio en el PETI nacional 2008?

Hubo dos posiciones la una del COMPINA, muy radical en cumplimiento de los derechos de la niñez y la otra que era la posición nacional, mas institucionaliza, más burócrata y con un desconocimiento de la realidad local.

14. ¿Cómo describiría la lógica de acción y los intereses de los representantes del gobierno local y de los actores de la sociedad civil local?

De cooperación y participación

Bloque 4: Relaciones entre actores

15.- ¿Su posición política se pudo alinear o estaba distante a la posición de los representantes del gobierno local? Sí o no, y ¿por qué?

En Quito el ambiente al inicio era favorable porque todos estaban por una causa por los derechos de la niñez y adolescencia

En un segundo momento se politizó las reuniones, por incidencia del gobierno y cambios institucionales drásticos.

16.- ¿Su posición política se pudo alinear o estaba distante a la posición de los representantes de las ONG y de la sociedad civil? Sí o no, y ¿por qué?

Si no alineamos con la política de las ONG y de la sociedad civil con las políticas del Compina.

17.- ¿En qué cuestiones cree que la acción/activación de los actores del COMPINA produjo cambios en lo político? Y ¿por qué?

Primero en el cambio de las autoridades, concejales, sensibilización de la problemática en la sociedad, acciones afirmativas para erradicar el trabajo infantil.

18.- ¿Cómo describiría la lógica de acción y los intereses de los representantes del gobierno local y de los actores de la sociedad civil local? Y ¿por qué?

El proceso fue duro, porque con las autoridades nuevas electas no se tenía una visión clara para impulsar procesos a nivel local.

El Proceso mismo de institucionalización de las organizaciones ejemplo el INFA, privado pasa a ser público y sus delegados son parte de la institucionalidad gubernamental o de la sociedad civil por citar un ejemplo, las nuevas distribuciones mandantes en nivel de territorio.

Entrevista No. 8

Natalia Arias, Concejala de Quito y Directora de Inclusión Social del Municipio Político Local (Alcalde, Concejal, Director Municipal)

Bloque 1: PETI 2008

1.- ¿Qué conoce del PETI 2008?, ¿qué opinión tiene de él?, ¿cuáles fueron los actores estatales participantes, definiciones, objetivos, lineamientos?

Mientras fui Secretaria de Inclusión Social del DMQ trabajamos en el PETI 2008 y teníamos como política la erradicación del trabajo infantil. El PETI anterior priorizó la erradicación del trabajo infantil en basurales y se tiene el logro de haberlo erradicado en Quito y se tenía entonces la discusión de en dónde priorizar.

Hay varios actores importantes a nivel nacional, primero el MRL (Trabajo) que tenía el proyecto de erradicación del trabajo infantil, el MIES que tenía también intervenciones y el discurso estatal era no permitir el trabajo para quienes no hayan cumplidos los 15 años, y especialmente el trabajo peligroso. También el CNNA en el marco del COMPINA.

2.- ¿Sabe usted de los ámbitos de intervención del PETI 2008?

No podría definir cuáles son los ámbitos de intervención; la erradicación del trabajo infantil en camales que era un tema no superado en el caso de Quito, desde la Secretaría de Inclusión se asumió el tema de camales, que en Quito no era tan visible esta problemática.

3.- ¿Participó en el debate sobre el PETI 2008 que hizo el COMPINA?

No recuerdo

4.- ¿Qué opinión le merece esta discusión?

Lo relevante de esta discusión es que todavía no se sabía si se debía o no dejar trabajar a los niños porque todavía actores, iglesias que habían trabajado con niños que reivindican el derecho a trabajar. Oficialmente en el PETI y la posición del gobierno central y local a favor de la ETI frente a algunas organizaciones sociales en el país.

5.- ¿Usted conocía el documento PETI con antelación a la sesión en que se debatió?

Siendo Secretaria de Inclusión Social trabajaba con María de los Ángeles Páez que había sido gerente del proyecto ETI en el MRL, entonces teníamos el tema de TI como una prioridad, así que debíamos conocerlo, más allá del COMPINA.

Bloque 2: Relación PETI 2008 y el Plan local para erradicar el trabajo infantil (en el plan local de protección integral de niñez y adolescencia) y con la ordenanza local ETI.

6.- ¿En qué coinciden o se distancian el PETI nacional y el PETI local?, ¿qué se priorizó y qué no? Se priorizan Mercados y Calle en el DMQ

Me parece que en los ejes, objetivos, lineamientos hay una alineación con el PETI nacional. Partíamos del enfoque de derechos, de la urgencia de ETI en algunos ámbitos dónde estaban más amenazados los derechos e NN, solo que acá (COMPINA) se hace un análisis específico de dónde conviene poner los esfuerzos para ETI, y uno de los espacios donde era más visible era en el comercio popular, ya hay un trabajo anterior del DMQ sobre el comercio popular, mercado y calles y en aquella época ya había servicios operando en los mercados, p.e. en los bbb –bueno, bonito y barato- que se adecuaron para evitar el comercio callejero.

Durante mi administración se hizo una investigación con el ODNA –Observatorio de Derechos de NA- acerca de cuál era la situación de la niñez en los mercados municipales. Hubo dos hallazgos principales de esta investigación, la primera era que persistía el TI pero que lo NN ya asistían a la escuela, había una inclusión en el sistema educativo que en la etapa anterior los NN estaban excluidos de la asistencia a la escuela y había mayor sensibilización de los padres sobre la necesidad de que los

NN no sean excluidos del sistema educativo, pero de todas formas los NN trabajan después de la escuela, iban dónde sus padres trabajaban y compartían el tiempo entre hacer tareas y trabajar para ayudarles, especialmente a las madres.

El otro hallazgo sobre la investigación en los mercados, es que los actores en este contexto eran muy heterogéneos, había un sector de vendedores que ya se había consolidado –económicamente-, que tenían mayores ingresos, y otros más marginales como rodeadores y eso también establecía diferencias en el trabajo de los NN. Por ello en los servicios de guardería estaban los hijos e hijas del grupo consolidado, y a veces no había atención para estos otros NN; para ello lo que se hizo es una estrategia de intervención para generar en los mercados unos espacios para que estos niños excluidos pudieran tener alimentación, acompañamiento, p. e. en Chimbacalle, Ipiales, y otros, un servicio nuevo que se creó con una metodología nueva fue el “guagua kínder” (J.L. Mera y Colón), para atender a los NN de los hijos de vendedores que trabajan en la madrugada en La Mariscal. En este espacio se atendía no solo niñez temprana sino hasta niños más grandes con espacios donde pudieran descansar, alimentarse, etc.

Otro espacio que se priorizó fue la mendicidad con el MIES y con el INFA que estaba dejando de ser privado para convertirse en público.

7.- ¿Cuál fue su posición e intereses institucionales y locales frente al PETI 2008?

Bloque 3: Actas y resoluciones del Consejo Cantonal de Niñez y Adolescencia

8.- ¿qué decisiones se tomaron y priorizaron frente al trabajo infantil en su cantón, y al interior del COMPINA?

El COMPINA tenía en su agenda los lineamientos del trabajo infantil, pero era el municipio quien tenía la implementación de la política pública desde el patronato municipal San José y en coordinación con otras entidades.

9.- ¿Qué conoce del plan integral local de niñez y adolescencia –que incluye PETI local- y cómo se implementó?

Ya contesté, este trabajo lo hace el COMPINA en coordinación con el CNNA, se estableció la Agenda Nacional de Niñez, hasta el 2010. Había al nivel de la política había ese instrumento, y en la alcaldía de Augusto Barrero se hizo una actualización de la institucionalidad, que generaron otras instancias de definición, según la Constitución, para la implementación en el territorio, una de esas instancias era la Secretaría de Inclusión Social que era dónde se definían las políticas, el COMPINA actúa como un Consejo Consultivo de la SIS, por la representación.

También el trabajo de calle o niños callejizados, mendicidad especialmente en la época navideña.

10.- ¿En qué medida las actas y resoluciones del COMPINA cumplen el PETI 2008 y el Plan local sobre la erradicación del trabajo infantil?

Me parece que lo que se debería preguntar es cómo el municipio implementó estas políticas, en la parte de la sociedad civil, ONGs, el COMPINA establecía lineamientos para estas.

11.- ¿Qué conoce de la ordenanza municipal de erradicación del trabajo infantil en su cantón?, y cómo ha sido su implementación?

No recuerdo ni tengo presente cuál era el contenido de esta ordenanza, pero debió ser en ese marco, instrumentos que definían la PETI y lo que se hizo en la SIS era alineado con la ordenanza.

12.- ¿Usted considera que existe relación entre trabajo infantil y los problemas de mendicidad y callejización infantil?

Sobre todo el tema de la mendicidad como trabajo infantil, nosotros como municipio también trabajábamos con niños en situación de calle, pero era diferente, era un problema que implicaba la reintegración a su núcleo familiar, también se mezclaba con el asunto de adicciones, maltrato, violencia, entonces había estrategias específicas para trabajar en esos ámbitos, pero la mendicidad era una forma de trabajo infantil en que las familias sobre todo en ciertas temporadas.

13.- ¿En qué cuestiones cree que las deliberaciones del COMPINA produjeron cambio en el PETI nacional 2008?

No creo que haya sido el COMPINA donde se podía generar innovaciones, pero sí en los servicios del municipio, hay servicios en los que el municipio ha sido pionero, se han dado pistas para la atención de estos problemas para la política nacional. Estos patronatos, en un principio desde una mirada paternalista y caritativa se plantearon trabajar con estos sectores que son de los más vulnerables y a partir de allí se generaron metodologías, aunque se produjo ya un re-enfoque de la política desde los derechos, pero esos hallazgos y esas experiencias de trabajo con esta población en Quito si se había desarrollado y fueron útiles para la generación de otros servicios. Muchos servicios nacen del Patronato municipal y luego son asumidos por el INFA, p. e. en el tema de trabajo con habitantes de calle se planteó una metodología de trabajo en Quito, que luego fue asumida por el INFA. El COMPINA era más bien un espacio consultivo, pero no era el espacio de innovación, pues no hace implementación de políticas.

Bloque 4: Relaciones entre actores

14.- ¿Su posición política se pudo alinear o estaba distante a la posición de los representantes burócratas del gobierno central? Sí o no y ¿por qué?

Había alineación entre gobierno local y gobierno central o nacional, primero por la identidad política, entonces la posición de ambos actores estaba alineada. Se estaba trabajando con la nueva Constitución que posicionaba derechos, la de grupos prioritarios.

15.- ¿Su posición política se pudo alinear o estaba distante a la posición de los representantes de las ONGs y de la sociedad civil? Sí o no, y ¿por qué?

Primero que la representación de la sociedad civil era diversa, entonces p. e. no había identidad con este sector de la sociedad civil que hablaba de legitimar el TI, ahí había una posición antagonista El Centro del Muchacho Trabajador –CMT- estaba por legitimar completamente el TI y se sumaban probablemente los salesianos. Los demás actores de sociedad civil estaban alineados por la ETI. Había otros temas en que podía haber distancias, sobre todo cuando se trataba de la implementación de la Constitución donde que minaba el trabajo de las ONG y sus servicios públicos.

16.- ¿En qué cuestiones cree que la acción/activación de los actores del COMPINA produjo cambios en lo político? Y ¿por qué?

Me parece que el período en que tuve la SIS el COMPINA estaba en un proceso de desconcierto porque había sido ya emitida la Constitución 2008 y había una inercia de defender el espacio de la rectoría de política pública de niñez, cuando ya la Constitución decía otra cosa, entonces todavía los Consejos Nacionales no se habían posicionado en base a los nuevos enfoques, entonces no había una claridad de hacia dónde debían ir y cuál era el cambio que debían tener los Concejos Cantonales de Niñez y Adolescencia –CCNA-.

No es un momento en que el COMPINA sabía lo que tenía que hacer sino que todavía había muchas inercias de seguir haciendo lo mismo y con una posición entre el Código de Niñez y la Constitución, entonces el COMPINA se alineaba con lo que decía el CNA y no la Constitución y eso no daba claridad al momento de actuar en esos campos.

En este período no hubo debates sobre posiciones sino que la política se influenció, el debate pasó al gobierno municipal.

Entrevista No. 9

Margarita Carranco, miembros del COMPINA por Nuestros Jóvenes–CMT- -2009-2014- Sociedad Civil (ONG)

Bloque 1: PETI 2008

1.- ¿Qué conoce del PETI 2008?, ¿qué opinión tiene de él?, ¿cuáles fueron los actores estatales participantes, definiciones, objetivos, lineamientos?

Recuerdo que teníamos una mesa del COMPINA trabajando TI, y un representante se reunía con la mesa nacional, es decir, participamos activamente en la construcción del PETI nacional.

2.- ¿Sabe usted de los ámbitos de intervención del PETI 2008?

El de Protección especial a niños en situación de calle.

3.- ¿Participó en el debate sobre el PETI 2008 que hizo el COMPINA?

Sí, fue un debate super político, por los alineamientos políticos al interior del COMPINA, especialmente, entre gob. Central y gob. Local, sin embargo, a pesar de que la presidencia del COMPINA, Barrera se la dio a un concejal –que no era de su partido, por considerar al COMPINA de poca importancia-, éste –Presidente del COMPINA- asume un proceso de defensa a las competencias del COMPINA y de la protección integral de NNA, que le significó tomar posición contra el alineamiento gob central y gob. Local; la sociedad civil, en general, respaldó a Fabricio Villamar - presidente del COMPINA.

4.- ¿Qué opinión le merece esta discusión?

De mucho nivel, el PETI, retoma un proceso de muchos años –la última década- y se plantea directrices nacionales sobre la erradicación del TI

5.- ¿Usted conocía el documento PETI con antelación a la sesión en que se debatió?

Sí, lo conocíamos, fue un referente muy importante para el debate al interior del COMPINA

Bloque 2: Relación PETI 2008 y el Plan local para erradicar el trabajo infantil (en el plan local de protección integral de niñez y adolescencia) y con la ordenanza local ETI.

6.- ¿En qué coinciden o se distancian el PETI nacional y el PETI local?, ¿qué se priorizó y qué no?

Hay muchas coincidencias, pues además fuimos parte de la construcción del PETI Nacional, desde la mirada de lo local, y le aportamos, especialmente desde el tema de la callejización.

7.- ¿Cuál fue su posición e intereses institucionales y locales frente al PETI 2008?

Que debíamos erradicar completamente el problema del trabajo infantil, desde cualquiera de sus formar, incluida la callejización, la mendicidad, y que –en Quito- está fuertemente unida al problema de la trata y la explotación laboral y sexual. La sociedad civil estuvo unida y alineada en muchos temas a favor de la protección integral de las niñas, niños y adolescentes, excepto en la defensa del derecho al trabajo infantil que hacían algunas organizaciones al interior del mismo Consejo

Bloque 3: Actas y resoluciones

8.- ¿qué decisiones se tomaron y priorizaron frente al trabajo infantil en su cantón, y al interior del COMPINA?

La superación del problema de la mendicidad –como se hizo-

9.- ¿Qué conoce del plan integral local de niñez y adolescencia –que incluye PETI local- y cómo se implementó?

El plan integral se remite a la protección integral, y denunciamos la ineficiencia de los CIBVs en Quito en el tramo de -0 a 3 años- pues consideramos que no protegían de forma integral a los NNA.

10.- ¿En qué medida las actas y resoluciones del COMPINA cumplen el PETI 2008 y el Plan local sobre la erradicación del trabajo infantil?

La comisión del COMPINA sobre TI se fortaleció en esos años.

11.- ¿Qué conoce de la ordenanza municipal de erradicación del trabajo infantil en su cantón?, y cómo ha sido su implementación?

Muchos municipios trabajaron ordenanzas sobre TI en el país, entre ellos el COMPINA, tratando de priorizar algunas temáticas que nos parecieron importantes por su magnitud.

12.- ¿Usted considera que existe relación entre trabajo infantil y los problemas de mendicidad y callejización infantil?

Totalmente, y no solo con mendicidad y callejización, sino también con los problemas de trata y explotación sexual y laboral.

13.- ¿En qué cuestiones cree que las deliberaciones del COMPINA produjeron cambio en el PETI nacional 2008?

Somos un municipio importante que desde su hacer también construyó el PETI nacional, y en la mesa nacional trabajamos el tema de que hay provincias y cantones expulsores de NNA, que vienen a ciudades grandes como Quito y Guayaquil, para establecerse en la calle, haciendo trabajos, en la calle e incluso mendigando; entonces debíamos construir una estrategia nacional para superar tal problema.

Bloque 4: Relaciones entre actores

14.- ¿Su posición política se pudo alinear o estaba distante a la posición de los representantes burócratas del gobierno central? Sí o no, y ¿por qué?

No se pudo alinear ni con gobierno local ni con gobierno central.

15.- ¿Su posición política se pudo alinear o estaba distante a la posición de los representantes del gobierno local? Sí o no, y ¿por qué?

-lo dicho-

16.- ¿En qué cuestiones cree que la acción/activación de los actores del COMPINA produjo cambios en lo político? Y ¿por qué?

Fueron momentos muy álgidos en que se intentó hacerle comprender al gobierno central y local que la protección integral de NNA no estaba siendo objeto de análisis y de articulación de instancias a favor del mismo, sino que muchas situaciones eran acalladas como el problema del Colegio Central Técnico, que asumimos como mesa de diálogo a favor de los estudiantes y en contra de la posición oficial.

17.- ¿Cómo describiría la lógica de acción y los intereses de los representantes del gobierno central y de los del gobierno local? Y ¿por qué?

De poca sensatez frente a las situaciones locales, especialmente con respecto a la protección integral de NNA.

Entrevista No. 10

Entrevista a Santiago Cruz, Asesor del Ministerio de Relaciones Laborales

Actores del nivel central que participaron de la definición y diseño del PETI 2008

Bloque 1: PETI 2008

1.- ¿En su opinión cuál fue el contexto y los antecedentes del PETI 2008?

Era una continuidad, que ya se tenía hecho, no fue un nuevo plan, se amplió las actividades y una nueva perspectiva de qué tenía que hacer, en el marco del sistema y de la agenda nacional de la niñez, antes de esto no se trabajaba en articulación con los CCNA y las JCPD, todo lo que había hecho el MRL y la OIT era por fuera del sistema.

2.- ¿Qué opinión tiene de el PETI 2008?, ¿cuáles fueron los actores estatales participantes en las definiciones, en los objetivos y en los lineamientos?

Básicamente hubo un protagonismo del MRL y del MIES, como actores estatales del gobierno central, el CNNA como organismo rector del sistema de protección, en especial CCNA y las JCPD, encargados de llevar adelante una estrategia total y de por medio algunas ONGs como Plan y Fundación telefónica y la OIT en algún momento participó aunque también se distanció con el sistema de protección y colaboraba muy poco.

3.- ¿Cómo fueron los debates? ¿Hubo alineamientos y alejamientos en las posiciones?

No hubo debate, había una decisión del MRL de cómo debía trabajarse esto y fue en función de esa decisión que se articuló a otros organismos, quienes tenían alguna divergencia simplemente no participaban del proceso y eso hizo que OIT y Fundación telefónica no estuvieran muy cercanas al proceso y otros organismos como Plan tenían una mayor coincidencia con el sistema de protección, además del alineamiento del pleno del sistema de protección y sus organismos.

4.- ¿Recuerda usted las coincidencias y las distancias entre el PETI 2008 y el anterior

Divergencias pues se les entregaba un rol total y prominente a los inspectores de trabajo y ahí había un error del ministerio de trabajo creando una directriz por la cual los inspectores podían disponer medidas de protección, lo cual jurídicamente no era posible y lo que se hizo fue aclararnos internamente y dar esa competencia a quien correspondía que eran las JCPD que se articulen con los inspectores de trabajo, es decir los inspectores podían emitir sanciones administrativas y solicitar medidas de protección a las Juntas.

5.- ¿Cuáles fueron los puntos álgidos de la discusión y por qué?

Los puntos álgidos tenían que ver con la rectoría que empezaba a asumir el MRL, más que nada con respecto a actores tradicionales, como el CONEPTI, pues el MRL no le veía necesario su funcionamiento, pues era bastante contrario a las organizaciones sociales, el MRL no quería convocar al CONEPTI para no tener a los sindicatos de por medio, eso obviamente a la OIT no le gustó pues pensaba que los sindicatos debían estar incluidos al igual que los empresarios y los trabajadores y por tanto para lograr tal participación se estableció una mesa de trabajo con los empresarios que luego funcionó a través de una estrategia de responsabilidad social con los empresarios, pero el CONEPTI fue el punto más crítico pues los sindicatos pugnaban porque se invite al CONEPTI, como a la OIT, pero eso no se dio.

Bloque 2: Documento PETI 2008

6.- ¿qué decisiones se tomaron y priorizaron frente al trabajo infantil?

Tener claros lineamientos de TI en las inspecciones, se estableció que era lo más fácil, así como lo más difícil de erradicar en el país, por ejemplo se empezó trabajando el asunto de basurales, y se hizo una estrategia nacional para combatir el trabajo a nivel de basurales y lo que se logró fue que incluso fue reconocido a nivel internacional, el MRL fue invitado a otros país para que mostrara sus avances en la ETI en basurales. Había una ONG que estaba trabajando en eso, auspiciada por la OIT y se tenía

pocos resultados a más de que había una experiencia desarrollada pero no difundida a nivel nacional. Cuando el MRL, CNNA y MIES deciden hacer este trabajo y se involucran todos los organismos del sistema de protección se hizo un barrido a nivel nacional, con lo cual se emitieron varias sanciones administrativas y eso permitió que en algún momento se dictaminara que el Ecuador estaba libre de TI en basurales.

7.- ¿en su opinión cómo esperaba que este plan incidiera en los planes locales?

Los CCNA se lograron meter en el tema, pues hace mucho tiempo no se encontraban dentro del mismo, y meterlo en sus agendas con el liderazgo del MRL, se les involucró con una agenda propia, y se les apoyó con un proyecto de ordenanza para la ETI, algunos lo tomaron y lo hicieron, otros no lo hicieron, pero todos empezaron a alinearse al trabajo, por eso por mucho tiempo cumplieron lo que les mandaba la ley, hacer observancia y vigilancia para que se cumpla el proceso de ETI en basurales, y luego otras actividades.

8.- ¿A parte del PETI existe algún otro documento de política pública nacional en el que se plasmó el resultado de las deliberaciones?

No hay otros documentos, solo informes; en pp el PETI tenía una deficiencia, que no se logró corregirla y se pasaron a las acciones, en función de la agenda nacional de la niñez y del plan nacional de desarrollo y en la misma normativa nacional de la imperiosa necesidad de ETI, el PETI no sirvió como orientación, pues no estaba actualizado y no respondía a las necesidades actuales.

Bloque 3: Relaciones entre actores.-

9.- ¿Su posición (MIES) se pudo alinear o estaba distante a la posición del representante del Ministerio de Relaciones Laborales? Sí o no, y ¿por qué?

Totalmente coincidente, pues además el MRL confiaba totalmente en las acciones del sistema de protección, es decir el MRL evidenció

10.- ¿Su posición (MIES) se pudo alinear o estaba distante a la posición del representante del CNNA? Sí o no, y ¿por qué?

También hubo alineación.

11.- ¿Cuál posición tuvo mayor peso a la hora de tomar decisiones? y ¿por qué?

Se estableció la rectoría del MRL como lo mandaba la normativa en el tema de TI, pero se estableció la corresponsabilidad en función de cada competencia e incluso rectoría.

Entrevista No. 11

Isabel Chanataxi, Asesora del Ministerio de Inclusión Económica y Social

Actores del nivel central que participaron de la definición y diseño del PETI 2008

Bloque 1: PETI 2008

1.- ¿En su opinión cuál fue el contexto y los antecedentes del PETI 2008?

Voy a hablarte desde el espacio del MIES, y desde una coyuntura muy diferente a la actual, el rol que cumplía era de asesora de una subsecretaría que trabajaba el tema de lo social, en ese contexto el MIES y el INNFA eran dos instituciones separadas, que tenían cada cual mandatos y competencias específicas en el tema de la protección de NNA, en un Estado donde la rectoría no era lo mejor que tenía. El contexto del MIES y del INNFA era distintas, para el INNFA era la especialidad en niñez y la del MIES tenía rectoría sobre la política de protección social para los ciudadanos que están es

desventajas y que estaban priorizados en la Constitución, había un cambio de paradigma del modelo de gestión del Estado, eso es importante tener en cuenta, pues las cosas empiezan a cambiar con radicalidad desde el 2010, aunque ya han sido marcadas en la Constitución 2008. Se empieza a ajustar las acciones del Estado en cuanto a TI

2.- ¿Qué opinión tiene de el PETI 2008?, ¿cuáles fueron los actores estatales participantes en las definiciones, en los objetivos y en los lineamientos?

La pp del TI estaba dada por una triada: Estado compuesto por los representantes de por los ministerios, sociedad representada por la cooperación y las ONG y organizaciones sociales como el DYA, fue un gran impulso del Estado en conjuntar diversos impactos, aunque con poco impacto en la implementación por varios temas, entre ellos la ausencia de recursos, pues una cosa es soñar y sumarme a la estrategia con Naciones Unidas, como lo delinear los tratados internacionales; pero la garantía de DD en esa situación y las de sus familiares, el planteamiento fue muy complejo, y la implementación y la evaluación estaban muy dispersos.

Es importante rescatar acciones como la del DYA por su estrategia que venía trabajando ya 10 años atrás representando a la sociedad civil, especialmente Cuenca, Costa y otras, y en ámbitos como basurales donde se erradicó el TI y en el concierto del sistema de protección de NNA a través de los concejos cantonales de niñez y adolescencia.

3.- ¿Cómo fueron los debates? ¿Hubo alineamientos y alejamientos en las posiciones?

A partir del 2009 hay un quiebre fuerte, pues la pp de ETI estuvo en la bondad de las asesorías del sistema de naciones unidas, desde la sociedad civil que querían empoderar al estado de los que les toca, a partir de finales del 2009 e inicios del 2010 el Estado asume su responsabilidad y su competencia, así se asume como política de estado la ETI.

Los años 2009 y 2010 fue de un quiebre profundo del estado en cuanto a asumir esa decisión de asumir esa responsabilidad como protector de los NNA frente al TI, obviamente como todo proceso y pp lo que hace es ajustar las fuerzas, y asumir las responsabilidades y lo programático del PETI 2008, el Ministerio de Relaciones Laborales asume la rectoría de la pp dado por el nuevo modelo de gestión, y el MIES se convierte en el socio directo en cuanto a eso y hace una alianza una relación con el INFA, y se fortalece un espacio de cooperación solo entre estado, y el estado decide entre sus instancias, primero se junta, organizan, y formulan la pp en cooperación y coparticipación, en corresponsabilidad con la sociedad civil en un espacio directo. Entonces las autoridades –ministros MRL y MIES- asumen la semilla de una mesa estatal para la ETI, a quienes les asigna primero sus mandatos en torno a investigar primero la situación del TI y su prevalencia y qué es lo que se debe hacer en el estado.

El primer frente estará dado por basurales, y el CNNA alerta con una serie de trabajos, que luego se traduce en un listado de trabajos prohibidos y peligrosos para NNA como minas, pesca y un largo etcétera. MIES e INFA inyectan recursos específicos así como modalidades de servicios y atención a los NNA en situación de TI y sus familias, que **antes se ejecutaban pero no de forma universal, eran proyectos chiquitos, y ahora sí eran para todo el país.** El MRL también empieza a destinar talento humano para las inspectorías, establece normativa en la prohibición de trabajos peligrosos y por primera vez se van separando competencias, el MRL lo hará sobre el trabajo en relación de dependencia donde tiene mayor fuerza y experiencia, el MIES contrariamente tiene que asumir todo el tema social, los 14 millones de habitantes pasan a ser su objeto de trabajo, por competencia. Estos dos ministerios empiezan a trabajar de forma consciente esta política de estado, incluyendo el concepto de los familiares de los NNA en microempresas y demás. **Se confirma que el problema no son los NNA**

en TI, sino las capacidades económica, social y afectiva de las familias para proteger realmente a sus hijos. Se lo ubica por tanto como protección especial.

Otra de las cosas interesantes fue la necesidad de formular un proyecto de inversión para dar cobertura interinstitucional y entre niveles de gobierno, se empieza a mover la idea de que la **TI es tarea de todas y todos –instancias del estado-** y que **hay que pensar en el ámbito preventivo y en el ámbito restitutivo**, eso da un giro inmenso puesto que las instituciones nos sumamos para formular los primeros proyectos de inversión, que ahora son una realidad, pues generó financiamiento, formulación e implementación, ahí se gestaron los primeros lineamiento de pp a través de los proyectos de inversión.

4.- ¿Recuerda usted las coincidencias y las distancias entre el PETI 2008 y el anterior

Se planteaba el derecho de los NNA a vivir fuera de esa explotación –que no era novedad-. Las metas que se han puesto se han ido aclarando, pues antes no había esta decisión política del estado en garantizar tales derechos.

Es importante darnos cuenta que la pp empieza a normar, organizar. **Recién el Ecuador fue declarado libre de basurales, pero aparecen muchas ramas del TI, y especial del prohibido y peligroso.**

5.- ¿Cuáles fueron los puntos álgidos de la discusión y por qué?

Si hubo varios temas, primero la ruptura con la sociedad civil de salir o de sacarlo del espacio de decisión, segundo el tema del querer implementar una política sin tener todavía claras las competencias, de qué debe hacer cada quien, cada instancia –MRL, Educación, Salud, MIES-, no había en ese momento el contexto de que Educación debe establecer educación especializada para los NNA en situación de TI, **no había aún la claridad de que los micro emprendimientos son prioridad para estas familias y no se pensaba todavía en acciones afirmativas para que accedan, p.e. a vivienda**, eso se fue construyendo poco a poco, en la discusión al interior de las instancias estatales, **becas educativas**. Antes todos hacíamos de todo y también la sociedad civil sin tener pactos importantes.

Bloque 2: Documento PETI 2008

6.- ¿qué decisiones se tomaron y priorizaron frente al trabajo infantil?

- 1.) El Estado se responsabiliza por la garantía de ese derecho.
- 2.) No existen planes afuera sino que se incorporan en la planificación estratégica y operativa de cada institución, **la responsabilidad, competencia y garantía del derecho a los NNA de no ser explotados**. El mandato de articularse en asuntos concretos.
- 3.) El apareamiento de los ministerios coordinadores, para organizar, delinear y hacer seguimiento y evaluación a políticas intersectoriales como es el caso.
- 4.) Establecer **metas concretas con sus tiempos en la lucha contra el TI**.

7.- ¿en su opinión cómo esperaba que este plan incidiera en los planes locales?

La mesa nacional estaba consciente que las decisiones debían pasar por los otros niveles de gobierno, una cosa interesante fue que el CNNA se sumó a la mesa de gobierno –fue parte- y cómo tenía la visión de coordinar un sistema descentralizado, tenía clara la posibilidad de incidir en los niveles de gobierno. **Los GAD tienen competencias regulativas, normalizadoras en cuanto al bienestar de sus ciudadanos, especialmente los NNA, entonces es claro que son corresponsables en la implementación de la política**, tan claro que se introdujo en los planes de desarrollo las metas de

ETI, y ellos tenían responsabilidad de emitir carnets a los adolescentes trabajadores, y para tener una información más ajustado del número de adolescentes trabajadores.

Obviamente el levantamiento de ordenanzas con la prohibición de evitar el ingreso de NNA en basurales y en otros GAD más conscientes de su responsabilidad el **manejo de desechos sólidos** como una de las pp para ETI.

8.- ¿A parte del PETI existe algún otro documento de política pública nacional en el que se plasmó el resultado de las deliberaciones?

Programas del MIES como mendicidad, planificación estratégica y operativa que se concretan. El MRL diseña un proyecto de inversión. El MRL tiene el registro de la mesa que coordinaba.

Bloque 3: Relaciones entre actores.-

9.- ¿Su posición (MIES) se pudo alinear o estaba distante a la posición del representante del Ministerio de Relaciones Laborales? Sí o no, y ¿por qué?

Por supuesto, había una estrategia fuerte. **MRL trabajo normado y en relación de dependencia -20%-**, y el MIES lo otro los que estaban en relación no dependiente **-80%-**. Por ello la mendicidad no es competencia del MRL, y si del MIES, eso hace que los ministerios deban **trabajar juntos**. En estos años se creó la figura de los **inspectores dentro del MRL** para hacer cumplir las sanciones sobre las empresas que no acataban el mandato constitucional.

10.- ¿Su posición (MIES) se pudo alinear o estaba distante a la posición del representante del CNNA? Sí o no, y ¿por qué?

NO se alinearon sino que juntos construyeron, delinearón la PP del Ti, el equipo base del Estado era: MRL, CNNA y MIES porque a dentro del sistema el CNNA emitió una agenda nacional para garantizar los derechos de los NNA, con metas específicas y una de sus pp era la ETI. Al interior del seno del CNNA –MRL, Salud, Educación- se genera la necesidad de la articulación- para el diseño y la implementación de las pp., desde sus competencias.

11.- ¿Cuál posición tuvo mayor peso a la hora de tomar decisiones? y ¿por qué?

Obviamente la coordinación la tenía el MRL, pero también había procesos itinerantes entre las instituciones para lograr la articulación sistémica, lo importante era tener una cabeza convocante y coordinando todo el proceso. La política pública de ETI no tiene una sola rectoría, es el estado el garante, y cada instancia hacia lo suyo.

Entrevista No. 12

Segundo Inlago, miembros del CCNA de Pedro Moncayo por Sociedad Civil (FENACLE)-2008-2011-

Sociedad Civil.- Organización campesina

Bloque 1: PETI 2008

1.- ¿Qué conoce del PETI 2008?, ¿qué opinión tiene de él?, ¿cuáles fueron los actores estatales participantes, definiciones, objetivos, lineamientos?

Primeramente dentro de la Constitución se hace referencia a la garantía de derechos de NNA. En Pedro Moncayo se conformó el CCNA de Pedro Moncayo de forma paritaria y con las organizaciones campesinas fraternas, incluidas fenocin y la conaie.

Se conoce el Plan PETI 2008, pero nosotros lo mirábamos desde la cosmovisión andina, y desde nuestras costumbres el trabajo no debería estar prohibido para los NNA, en concreto el trabajo comunitario: la minga, como la parte solidaria y fraterna de la comunidad.

Sin embargo en Pedro Moncayo se ha tenido el problema de las florícolas, donde se ha explotado a los niños, menores de 15 años, contra eso se ha luchado.

2.- ¿Sabe usted de los ámbitos de intervención del PETI 2008?

Dentro del PETI, a nivel nacional, la normativa nacional se iba acentuando en los GADs provinciales, municipales y cantonales.

3.- ¿Participó en el debate sobre el PETI 2008 que hizo el COMPINA?

Uno de los temas era erradicar, el otro eran los presupuestos participativos, 50 % del aparato técnico sea indígena y mestizo.

4.- ¿Qué opinión le merece esta discusión?

Para mí ha sido muy importante, puesto que el trabajo tenía varias aristas, como la inclusión educativa y la explotación laboral, y era importante que esto se conozca para poder luchar contra este mal.

5.- ¿Usted conocía el documento PETI con antelación a la sesión en que se debatió?

Para ello estábamos, la participación ciudadana implicaba que debíamos tener el documento con antelación para tener elementos de juicio y poder analizar dentro de las sesiones.

Bloque 2: Relación PETI 2008 y el Plan local para erradicar el trabajo infantil (en el plan local de protección integral de niñez y adolescencia) y con la ordenanza local ETI.

6.- ¿En qué coinciden o se distancian el PETI nacional y el PETI local?, ¿qué se priorizó y qué no?

En el nivel nacional teníamos un plan macro y en lo local un plan micro, o específico, para poder realizar dentro del tiempo

7.- ¿Cuál fue su posición e intereses institucionales y locales frente al PETI 2008?

Específicamente toda la parte de los derechos, que era lo fundamental, incluida la interculturalidad y la plurinacional, la posibilidad de que las comunidades puedan ejercer sus derechos, incluida la niñez y la adolescencia.

Bloque 3: Actas y resoluciones

8.- ¿qué decisiones se tomaron y priorizaron frente al trabajo infantil en su cantón, y al interior del CCNA de PM?

Se tomaron decisiones a favor de la ETI del trabajo infantil en florícolas, pero en cuanto al trabajo comunitario nos parecía un mandato muy vertical, indiscutible, pues no se tomaba en cuenta, la normativa solo manda la ETI hasta los 15 años, y no estábamos en este aspecto de acuerdo.

Dentro de lo que se priorizó es el plan presupuestario, los rubros que podíamos utilizar para la ejecución del plan municipal; uno de los temas priorizados fue la capacitación en temas de derechos, especialmente para adolescentes, a través de campamentos, donde se les concientizó acerca del TI.

9.- ¿Qué conoce del plan integral local de niñez y adolescencia –que incluye PETI local- y cómo se implementó?

Se tuvo dos momentos: la capacitación en derechos y luego si los rubros no eran significativos, se tuvo el apoyo de la cooperación internacional: OIT, World Vision, Caren; se hizo una movilización y posicionamiento en la cabecera cantonal, un manifiesto público a favor de la ETI.

10.- ¿En qué medida las actas y resoluciones del COMPINA cumplen el PETI 2008 y el Plan local sobre la erradicación del trabajo infantil?

Las ordenanzas estaba claramente establecido el uso de los presupuestos participativos y eso era clave para establecer agendas concretas.

11.- ¿Qué conoce de la ordenanza municipal de erradicación del trabajo infantil en su cantón?, y cómo ha sido su implementación?

Exactamente no recuerdo la ordenanza concreta en TI. Es posible que se hayan copiado de otros lugares y que el problema concreto de basurales no existía en PM, puesto que el problema más álgido era el de las florícolas.

12.- ¿Usted considera que existe relación entre trabajo infantil y los problemas de mendicidad y callejización infantil?

Me parece que hay diferencias, el MIES asumió el tema de la mendicidad. En PM no hubo el problema de la mendicidad, puesto que trabajo, incluso prohibido como es el caso del trabajo infantil en florícolas.

13.- ¿En qué cuestiones cree que las deliberaciones del COMPINA produjeron cambio en el PETI nacional 2008?

Creo que PM fue un plan piloto sobre el tema comunitario, al igual que Santa Elena, en el tema de los derechos comunitarios y campesinos, es decir ha habido aportes a la planificación nacional desde esta posición.

Bloque 4: Relaciones entre actores

14.- ¿Su posición política se pudo alinear o estaba distante a la posición de los representantes burócratas del gobierno central? Sí o no, y ¿por qué?

En el gobierno central existen políticas muy interesantes, especialmente en el tema de niñez y adolescencia, como en el tema educativo, no siempre el aparato burocrático: los ministerios han apoyado este proceso; eso hace quedar mal al gobierno. En todo caso creemos que ha buen trabajo y apertura al tema de la participación, el tema ambiental y otras temáticas.

15.- ¿Su posición política se pudo alinear o estaba distante a la posición de los representantes del gobierno local? Sí o no, y ¿por qué?

Estábamos representantes del nivel comunitario, también de ONGs, y representábamos a la sociedad civil. El gobierno local quería comprar conciencia, y nosotros luchábamos por la defensa de los derechos, especialmente cuando han sido vulnerados.

16.- ¿En qué cuestiones cree que la acción/activación de los actores del CCNA de PM produjo cambios en lo político? Y ¿por qué?

Posicionar que los problemas no eran partidistas, sino a favor de los derechos. Se ha dado un vuelco total en la relación entre padres e hijos y ha sido favorable, la misma inclusión escolar, y el fortalecimiento de los procesos organizativos.

17.- ¿Cómo describiría la lógica de acción y los intereses de los representantes del gobierno central y de los del gobierno local? Y ¿por qué?

Se puntualizó en el tema de la politiquería, hubo que defender la posición de que no debía haber intereses políticos particulares, sino que debíamos luchar todos juntos por la defensa de los derechos consagrados en la Constitución. Había compra de conciencias, con lo cual había que luchar.

No deberían existir las diferencias políticas, pero las hay; creemos y estamos convencidos que cuando se conformen los gobiernos locales y centrales, deben superarse las banderas e intereses particulares y de tendencias políticas. Todas las políticas existentes se ejecuten en favor de los pueblos.

Entrevista No. 13

Entrevista a Nelson Laspina, del Ministerio de Salud, y miembro del CCNA de Pedro Moncayo 2008-2010

Bloque 1: PETI 2008

1.- ¿Qué conoce del PETI 2008?, ¿qué opinión tiene de él?, ¿cuáles fueron los actores estatales participantes, definiciones, objetivos, lineamientos

Entiendo que era una derivación del Plan Nacional del Buen Vivir. No fue un tema de discusión fuerte dentro del CCNA.

2.- ¿Sabe usted de los ámbitos de intervención del PETI 2008?

No, pero lo que si hubo un cambio radical en el trato a los NN en toda la zona, la costumbre de integrarse las mujeres al trabajo florícola, devino en dejar a los NN “con llave” dentro de sus casas, con los riesgos que eso conlleva. Los NNA fueron sacados de las florícolas e incluidos en el sistema educativo, dejando más plazas para las mismas mujeres. Los niños pequeños fueron captados para los CIBVs (Centros Infantiles del Buen Vivir), bastante buen trabajo.

3.- ¿Participó en el debate sobre el PETI 2008 que hizo el COMPINA?

No recuerdo

4.- ¿Qué opinión le merece esta discusión?

Delegada alterna, la trabajadora social, estábamos a favor de ETI en basurales.

5.- ¿Usted conocía el documento PETI con antelación a la sesión en que se debatió?

No lo conocí

Bloque 2: Relación PETI 2008 y el Plan local para erradicar el trabajo infantil (en el plan local de protección integral de niñez y adolescencia) y con la ordenanza local ETI.

6.- ¿En qué coinciden o se distancian el PETI nacional y el PETI local?, ¿qué se priorizó y qué no?

Coincidencia sí, porque mucho se hacía referencia a la normativa nacional, era el gran paraguas que cubría el ámbito y luego se derivaba al Concejo de Salud y al CCNA. En algún momento se trató de hacer un trabajo integrado en el Concejo de Niñez y el Concejo de Salud. Se hicieron algunos talleres en que participó el Ministerio de Salud sobre un plan integrado entre salud y niñez.

7.- ¿Cuál fue su posición e intereses institucionales y locales frente al PETI 2008?

Hubo un esfuerzo por tratar de integrarse al Plan Nacional, el tiempo se consumió en discutir problemas administrativos locales, creo que demasiado tiempo se gastó en esto, que en lo importante que era el beneficio a los NN.

Bloque 3: Actas y resoluciones

8.- ¿qué decisiones se tomaron y priorizaron frente al trabajo infantil en su cantón, y al interior del COMPINA?

Directamente no, pero sí la preocupación de que haya buen trato en los centros de cuidado infantil.

9.- ¿Qué conoce del plan integral local de niñez y adolescencia -que incluye PETI local- y cómo se implementó?

No

10.- ¿En qué medida las actas y resoluciones del COMPINA cumplen el PETI 2008 y el Plan local sobre la erradicación del trabajo infantil?

La parte protocolaria se daba, pero que de eso se cumplía, no sé.

11.- ¿Qué conoce de la ordenanza municipal de erradicación del trabajo infantil en su cantón?, y cómo ha sido su implementación?

No puntualmente, pero se trató el tema. El Concejo de Salud fue creado por ordenanza, y quitado de igual manera. Sin embargo los basurales si era un problema para Pedro Moncayo. Sin embargo la basura no era un problema para los políticos, lo único que se trataba era la eliminación de las ratas. No se reconoce ni se visualiza el problema del TI en basurales.

12.- ¿Usted considera que existe relación entre trabajo infantil y los problemas de mendicidad y callejización infantil? Por qué??

Sí, porque TI no es trabajo sino subtrabajo, todavía vemos en las calles de Quito, NN vendiendo agua, ocasionalmente acompañantes de los adultos y mayoritariamente solos, y eso es una manera de TI, incluso se utilizan NN con discapacidades severas para mover a la emotividad de la gente para que les den una limosna, lo cual en las circunstancias actuales no debería darse, después de todo el trabajo que se ha hecho a favor de las personas con discapacidad y en la Fund. Manuela Espejo, el mismo fondo Joaquín Gallegos, que seguro les está cubriendo a esas familias.

Sin embargo, por ganarse un centavo más sacan a NN cuadripléjicos para causar impresión en la población.

13.- ¿En qué cuestión es cree que las deliberaciones del COMPINA produjeron cambio en el PETI nacional 2008?

No sé, estuve muy poco tiempo para poder observar. Los florícolas se cuidan mucho para cumplir con el estándar y la certificación internacional, por lo cual no creo que fue tan complicado incidir directamente sobre ellos para ETI en las florícolas.

14.- ¿Cómo describiría la lógica de acción y los intereses de los representantes del gobierno local y de los actores de la sociedad civil local?

Muy política, era de las cosas que me mantenían al margen, incluso fue testigo de una práctica política violenta, no en el CCPD, pero sí dentro del gobierno local.

Bloque 4: Relaciones entre actores

15.- ¿Su posición política se pudo alinear o estaba distante a la posición de los representantes del gobierno local? Sí o no, y ¿por qué?

El interés del gob. Local era el manejo de la troncha. No se tuvo entonces comunidad de intereses con el gob. Local, mi posición fue más bien técnica. Sin embargo se mantuvo la relación formal, por no hubo un trabajo articulado, ni de equipo con el gob. Local. De vez en cuando se hicieron acciones conjuntas, pero se mantenían las distancias.

16.- ¿Su posición política se pudo alinear o estaba distante a la posición de los representantes de las ONGs y de la sociedad civil? Sí o no, y ¿por qué?

Más que la del gobierno tuve mi motivación personal, y trabajé con mucho agrado con la sociedad civil e incluso con los gobiernos parroquiales.

17.- ¿En qué cuestiones cree que la acción/activación de los actores del COMPINA produjo cambios en lo político? Y ¿por qué?

No creo que llegó a impactar, se diluyó en el asunto de la distribución del presupuesto, mucho tiempo se consumió para hacer que las cosas salgan bien y se ejecuten bien, es decir, más se desgastó por lo procedimental, que por los derechos

17.- ¿Cómo describiría la lógica de acción y los intereses de los representantes del gobierno local y de los actores de la sociedad civil local? Y ¿por qué?

Poco caótica, porque el gob. Local tenía sus intereses muy alejados de la sociedad civil. Sin embargo la gente siguió votando por el mismo Alcalde.

Glosario

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño

CCNA: Concejo Cantonal de Niñez y Adolescencia

CNA: Código de Niñez y Adolescencia

CNNA: Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia

CMT: Centro del Muchacho Trabajador

CONEPTI: Comité Nacional de Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil

COMPINA: Concejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia

COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

DMQ: Distrito Metropolitano de Quito

ETI: Erradicación del trabajo infantil

GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado

INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

JCPD: Junta Cantonal de Protección de Derechos

JPP: Juego de Política Pública

MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social

MRL: Ministerio de Relaciones Laborales

NN: Niñas y niños

NNA: Niñas, niños y adolescentes

ODNA: Observatorio de los Derechos de Niñez y Adolescencia

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONG: Organización no gubernamental

PEA: Población económicamente activa

PETI: Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil

PNBV: Plan Nacional del Buen Vivir

PP: Política pública

TI: Trabajo infantil

Lista de referencias

- Aguilar Villanueva, Luis. 1992. *La hechura de las política*. Porrúa. México.
- Aguilar Villanueva, Luis. 1993. *La implementación de las políticas públicas*. Porrúa. México.
- Ávila Santamaría, Ramiro. 2008. *Neoconstitucionalismo y Sociedad*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Quito.
- Buaiz, Yuri. 2011. *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia Comentada de El Salvador. Libro Primero*. Consejo Nacional de la Judicatura de el Salvador. San Salvador.
- Centro de Promoción del Empleo y el Desarrollo Económico Territorial. 2015. *Plan Estratégico para el Desarrollo Integral de la Economía de Pedro Moncayo 2015-2020*. CEPESIU. Pedro Moncayo.
- Chiriboga Manuel. 2014. *Las ONG ecuatorianas en los procesos de cambio*. ABYAYALA. Quito.
- Convención de Derechos del Niño. 1989. Naciones Unidas. Ginebra.
- Código del Trabajo. 2012. *Código del Trabajo*. Quito.
- Código de Niñez y Adolescencia. 2003. *Código de Niñez y Adolescencia*. Quito.
- Consejo para la Igualdad de Intergeneracional. 2015. *Derechos de niñez: 40.000 niñas y niños salieron del trabajo infantil. Boletín Prensa No. 36 del 9 de junio 2015*. CNII. Quito.
- Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. 2009. *Informe 002-2009, del 19 de enero*. COMPINA. Quito.
- Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. 2009. *Acta de la sesión del 23 de abril*. COMPINA. Quito.
- Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. 2009. *Oficio No. 193-LE, 28 de abril*. COMPINA. Quito.
- Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. 2010. *Acta de la sesión del 30 de marzo*. COMPINA. Quito.
- Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. 2009. *Acta de sesión del 22 de septiembre*. COMPINA. Quito.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). 2010. Quito.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Quito.
- Derthick Martha. 1972. *New towns in-town*. Urban Institute Press. Washington, DC

- Díaz Cristina. 1997. *El Ciclo de las Políticas Públicas Locales: Notas para su abordaje y reconstrucción*. Universidad Nacional de Rosario. Rosario.
- Distrito Metropolitano de Quito. 2002. Ordenanza No. 062. DMQ. Quito.
- Distrito Metropolitano de Quito. 2005. *Ordenanza No. 145*. DMQ. Quito.
- Distrito Metropolitano de Quito. 2005. *Ordenanza 146*. DMQ. Quito.
- Distrito Metropolitano de Quito. 2007. *Ordenanza 213*. DMQ. Quito.
- Distrito Metropolitano de Quito. 2014. *Diagnóstico Estratégico del Distrito*. DMQ. Quito Metropolitano de Quito
- Gallo Paula. 2010. *Descentralización y Desconcentración: Excepciones a la improrrogabilidad de la competencia*. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Gobierno Autónomo Descentralizado de Pedro Moncayo. 2011. *Agenda Social de Pedro Moncayo*. GADPM. Pedro Moncayo.
- Gobierno Autónomo Descentralizado de Pedro Moncayo. 2012. *Ordenanza municipal*. GADPM. Pedro Moncayo.
- Gobierno Autónomo Descentralizado de Pedro Moncayo. 2015. *Plan de Ordenamiento y Desarrollo Cantonal, Actualización 2015 – 2025*. GADPM. Pedro Moncayo.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pichincha. 2013. *Acta de sesión, No. 11-CPP*. GADPP. Quito.
- Gómez, José Javier. 2013. *La Adaptación en el contexto de las Políticas Públicas y los costos de adaptación* en Segundo Seminario Internacional: Cambio climático, finanzas públicas y política social universal. ECLAC. México D.F.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censo 2010. Quito.
- Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI). 2014. Quito.
- Majone Giandomenico. 1989. *Evidencia, Argumentación y formulación de Políticas*. Fondo de Cultura Económica. México D.F.
- Mann, Michael. 2006. *El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados*, en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 5 Noviembre de 2006, UAM-AEDRI, pp. 1-43. México D.F.
- Medellín, Pedro. 2004. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad* en la revista *Políticas Sociales*. En Serie Políticas Sociales No. 93 / CEPAL, pp. 1-56. Santiago.

- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. 2011. *Protocolo: Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Botaderos de Basura*. MCDS-MIES-MRL-CNNA-MINEDUC-MSP. Quito.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. 2011. *El Trabajo Infantil en Ecuador: marco institucional, evolución histórica y análisis costo beneficio de su erradicación*. MIES. Quito
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). 2013. *Modelo de gestión para la erradicación de la mendicidad y del trabajo infantil o población en riesgo*. MIES. Quito.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). 2013. *Reforma a las normas técnicas para la implementación y funcionamiento de los servicios de protección especial en la modalidad de*. MIES. Quito.
- Ministerio de Relaciones Laborales. 2010. *Rendición de Cuentas 2009-2010*. MRL. Quito.
- Ministerio de Relaciones Laborales. 2011. *Protocolo: Prevención y erradicación del trabajo infantil en botaderos de basura*. MRL. Quito.
- Ministerio de Relaciones Laborales. 2013. *Rendición de Cuentas 2012*. MRL. Quito.
- Ministerio de Trabajo y Empleo. 2008. *Plan Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil 2008-2013*. MTE. Quito.
- Ministerio de Trabajo. 2015. Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0131. MDT. Quito
- Minteguiaga, Analía. 2003. *El proceso de implementación del Tercer Ciclo de la Educación General Básica en el conurbano bonaerense, en el contexto de la reforma educativa. El caso de tres escuelas públicas del Partido de Morón*. Tesis de Maestría en Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Molinet, Jonathan. 1993. *Electores, políticos y burócratas: Diferentes características en el juego de política pública*. FLACSO. México D.F.
- Naciones Unidas. 1948. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo. 1999. *Convención 182*. OIT. Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo. 1999. *Recomendación 190 sobre las peores formas de trabajo infantil*. OIT. Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2002. *Línea de Base Trabajo infantil en la minería artesanal del oro en Ecuador*. Desarrollo y Autogestión (DyA) Quito.
- Organización Internacional del Trabajo. 2015. *Informe mundial sobre el trabajo infantil*. OIT. Ginebra.

- Oszlak, Oscar. 1980. *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericana.*, Documento de Estudios CEDES Vol. 3 N° 2, pp. 1-38. Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. 1981. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.* Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E, CLACSO/N°4, pp. 98-128. Buenos Aires.
- Oszlak, O. 2009. *Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico.* En Belmonte Alejandro (et. al.): *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II, CIPPE y, Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, pp. 1-27. Buenos Aires.
- Pinchao, Jenny. 2013. *Plan de desarrollo y ordenamiento territorial del área rural de la parroquia de Tabacundo del cantón Pedro Moncayo, provincia de Pichincha.* Tesis de maestría en Desarrollo Regional y Planificación Territorial. Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2013. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.* Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2014. *Construcción de un Estado democrático para el buen vivir: análisis de las principales transformaciones del estado ecuatoriano 2007-2012.* Senplades. Quito.
- Ponce y Falconí 2011. *El trabajo infantil en Ecuador: Marco Institucional, Evolución Histórica y Análisis Costo beneficio.* INFA. Quito.
- Repetto, Fabián. 2010. *Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos.* Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 47. (Jun. 2010), pp. 1-24. Caracas.
- Riker, William. 1992. *Teoría de juegos y de las coaliciones políticas* en "Events and Situations", *Journal of Philosophy*, 54, 1957, pp. 57-70.
- Roberts, Bryan. 2001. *Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: una perspectiva de interfaz.* University of Texas at Austin. Austin.
- Roth D., André. 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación.* En *ÍCONOS* 53, 2015, pp. 201-204. Ediciones Aurora, décima edición. Bogotá.

- Sánchez, Joss. 2010. *Juegos Cooperativos y sus aplicaciones económicas*. Perspectivas, revista de análisis de Economía, Comercio y Negocios Internacionales, volumen 4, número 1, junio de 2010, 59-75. San Luis Potosí, México.
- Sandoval Antonio. 2007. *Trabajo infantil e inasistencia escolar*. Centro de Estudios sobre el Cambio y las Instituciones. Revista Brasileña de Educación, v. 12, n. 34, enero-abril 2007, pp 68-181. Universidad de Guadalajara. Guadalajara.
- Santillán, . 2011. *Derechos que vulnera el trabajo infantil, según la doctrina de Protección Integral y la normativa ecuatoriana*. Tesis de licenciatura en Derecho. PUCE. Quito.
- Sautu, Ruth et al. 2005. *Manual de Metodología*. CLACSO. Buenos Aires.
- Scartascini, Carlos, Pablo T. Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi. 2011. *¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas*. El juego político en América Latina, Cómo se deciden las políticas públicas, 1-31. BID. Bogotá.
- Subirats, Joan. 1989. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- Subirats, Joan. 2010. *Políticas públicas y Cohesión social. Factores territoriales y cohesión social*. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas/UAB. Barcelona.
- Villabella Carlos. 2010. *Constitución y Democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano* IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., núm. 25, 2010, pp. 49-76. Puebla.

Entrevistas

Villamar, Fabricio 2015. *Entrevista No. 1*. Quito.

Gómez, Carlos 2015. *Entrevista No. 2*. Quito.

Chontasí, Luis 2015. *Entrevista No. 3*. Pedro Moncayo.

Oviedo, Sara 2015. *Entrevista No. 4*. Quito.

Sánchez, Verónica 2015. *Entrevista No.5*. Pedro Moncayo.

Sánchez, Santiago 2015. *Entrevista No. 6*. Pedro Moncayo.

Chicaiza, Julio 2015. *Entrevista No. 7*.

Arias, Natalia 2015. *Entrevista No. 8*. Quito.

Carranco, Margarita 2015. *Entrevista No. 9*. Quito.

Cruz, Santiago 2015. *Entrevista No. 10*. Quito.

Chanataxi, Isabel 2015. *Entrevista No. 11*. Quito. Proaño, Sylvia Quito. 2010. *Entrevista a la Secretaria Ejecutiva del COMPINA, abril 2010*⁷⁵.

⁷⁵ Esta entrevista es un documento oficial del COMPINA, que confirma la información sobre la defensa que hace una parte de la sociedad civil del COMPINA sobre el derecho que deberían tener las y los niños, así como la posición estatal sobre el tema.