

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO Y
TERRITORIO
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN DESARROLLO
LOCAL Y TERRITORIAL**

**¿NIÑOS SIN TERRITORIO O TERRITORIO SIN NIÑOS?
DE LO NACIONAL A LO LOCAL: UN ANÁLISIS DE LA
POLÍTICA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LA NIÑEZ Y
ADOLESCENCIA EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

ANA ROSA MACÍAS GÓMEZ

QUITO, FEBRERO 2013

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO Y
TERRITORIO
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN DESARROLLO
LOCAL Y TERRITORIAL**

**¿NIÑOS SIN TERRITORIO O TERRITORIO SIN NIÑOS?
DE LO NACIONAL A LO LOCAL: UN ANÁLISIS DE LA
POLÍTICA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LA NIÑEZ Y
ADOLESCENCIA EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

ANA ROSA MACÍAS GÓMEZ

Asesor: RENÉ UNDA

Lectores: Daniel Llanos

Luis Herrera

QUITO, FEBRERO 2013

Dedicado:

A quienes fuimos niños, a quienes lo son hoy y, a quienes lo serán.

Índice

Resumen	5
Capítulo uno: Infancia	6
Historia de la Infancia.....	6
Infancia y Derechos Humanos	19
Capítulo dos: Política Pública.....	26
Surgimiento de las Políticas Públicas	26
Concepto de Política Pública	27
Análisis de Política Pública	28
Estado y Políticas Públicas	29
La Emergencia de lo Territorial.....	32
Capítulo tres: La Infancia en la Política Pública	34
Políticas Sociales	34
La Política Social en el Ecuador	38
Política Pública en Infancia	42
Capítulo cuatro: Investigación.....	48
Contexto.....	49
Resultados de la Investigación.....	51
Objetivo uno	52
Objetivo dos	55
Objetivo tres.....	59
Capítulo cinco: Conclusiones	62
Bibliografía.....	66
Anexos	69
Anexo 1	69
Anexo 2.....	75
Anexo 3.....	79
Anexo 4.....	82

Resumen

El presente trabajo de investigación intenta demostrar lo importante y estratégico que puede ser para un país invertir en su infancia. Partimos de creer que lo que hagamos por ella ahora, evitará que sigamos haciendo lo que ahora hacemos por los adultos.

Se ha tomado como eje de indagación la existencia o no, de articulación entre la política nacional de infancia y la política local de infancia, para luego hacer un análisis de las estrategias utilizadas para dicha articulación.

Desde una perspectiva teórica, la tesis se sustenta en un análisis de política pública, de allí la dedicación de varios capítulos sobre el tema, estos parten desde la concepción general de política pública, pasando por la política social y aterrizándola en la política pública en infancia, de manera más específica. Todo esto, no sin antes hacer un recorrido breve sobre lo que ha sido y es la historia de la infancia, misma que nos muestra los avances significativos a nivel global y nacional de lo que entendemos como lucha por la aceptación de los derechos de la infancia.

El análisis pretende contribuir a la comprensión de que dichas políticas existen realmente en su relación directa con el territorio, mismo que para fines de esta investigación es concebido como un espacio de construcción social y de participación activa de sus habitantes. La tesis plantea como territorio de análisis de estas políticas, el Distrito Metropolitano de Quito, utilizando como instrumentos de evaluación, el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia - PNDPINA, desde un ámbito nacional y desde el ámbito local, el Plan de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia - PPINA y las ordenanzas emitidas a favor de la infancia.

La tesis concluye, determinando el rol de cada instancia involucrada y el nivel de articulación que se ha dado entre lo planteado a nivel país y lo asumido por el Distrito Metropolitano de Quito.

Capítulo uno: Infancia

Historia de la Infancia

Muchos dirán que la historia de la infancia no se ha escrito aun, para otros esa será una falacia. En el presente trabajo se resumirá algunos de los aportes que intentan explicar, cómo las niñas y los niños han sido representados en la historia. Es por eso que, para empezar a hablar de infancia, y de su construcción histórica, es necesario hacer un recorrido por varios autores que han destacado parte de ésta en sus investigaciones y que son parte de la concepción de infancia que tenemos hoy.

De esta manera, en el presente capítulo se presenta un breve recorrido por algunos autores que contribuyen al debate que pretende plantear esta investigación.

Para empezar citaremos a quien es considerado el pionero sobre el estudio de la infancia, Philippe Ariès, quien a través de su trabajo *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen (1960)*, destaca entre otras cosas, el rol de la educación en la construcción de la identidad infantil, la contribución de su trabajo está en plantear cómo la relación de los adultos y niños ha variado con el pasar del tiempo y a la vez dejar sentado la existencia de una relación directa entre la historia de la educación y la historia de la sociedad:

La educación será un elemento importante en la construcción de una identidad infantil, ya que por un lado se encargará del aprendizaje de los niños –sustituyendo así el papel de los padres–, y establecerá un límite entre el mundo de la infancia y el mundo de los adultos. Es así que los niños, antes de entrar al mundo de los adultos, tendrán que estar preparados para poder enfrentarse a los problemas que se les presenten, y ése será el papel de las escuelas, la preparación de los niños para sobrevivir en el mundo exterior. (Ariès en Santiago: 2007).

La importancia dada a ambos factores es una de sus mayores contribuciones al estudio de la infancia, de allí que se lo considere pionero en ello, ya que nos permite

entender como esta ha evolucionado hasta su concepción actual, de manera más detallada el autor expone lo siguiente:

En la Edad Media, a principios de la era moderna y durante mucho más tiempo en las clases populares, los niños vivían mezclados con los adultos, desde que se les consideraba capaces de desenvolverse sin ayuda de sus madres o nodrizas, pocos años después de un tardío destete, aproximadamente a partir de los siete años. Desde ese momento, los niños entraban de golpe en la gran comunidad de los hombres y compartían con sus amigos, jóvenes o viejos, los trabajos y los juegos cotidianos. El movimiento de la vida colectiva arrastraba en una misma oleada las edades y las condiciones, sin dejar a nadie un momento de soledad ni de intimidad. En esas existencias demasiado densas, demasiado colectivas, no quedaba espacio para un sector privado. La familia cumplía una función: la transmisión de la vida, de los bienes y de los apellidos, pero apenas penetraba en la sensibilidad. Los mitos como el amor cortesano (o amanerado) desdeñaban el matrimonio; las realidades como el aprendizaje de los niños contribuían a disociar los vínculos afectivos entre padres e hijos. La familia moderna puede concebirse sin afecto, pero en ella están arraigados el cuidado del niño y la necesidad de su presencia. Esta civilización medieval había olvidado la paideia¹ de los antiguos e ignoraba todavía la educación de los modernistas. El hecho esencial es el siguiente: la civilización medieval no tenía idea de la educación. Nuestra sociedad depende hoy día (y lo sabe) del éxito de su sistema educativo. Tiene un sistema de educación, una concepción de la educación, una conciencia de su importancia (...). A principios de la era moderna, el gran acontecimiento fue, por consiguiente, la reaparición del interés por la educación. Interés que inspiraba a algunos eclesiásticos, legistas, investigadores, escasos aún en el siglo XV, pero cada vez más numerosos e influyentes en los siglos XVI y XVII, cuando se mezclaron con los partidarios de la reforma religiosa (...). Este interés nuevo por la educación se implantará poco a poco en el núcleo de la sociedad y la transformará completamente. La familia deja de ser únicamente una

¹La Paideia, era para los antiguos griegos, la base de educación que dotaba a los varones de un carácter verdaderamente humano. Como tal, no incluía habilidades manuales o erudición en temas específicos, que eran considerados mecánicos e indignos de un ciudadano; por el contrario, la paideia se centraba en los elementos de la formación que harían del individuo una persona apta para ejercer sus deberes cívicos.

institución de derecho privado para la transmisión de los bienes y el apellido, y asume una función moral y espiritual; será quien forme los cuerpos y las almas (Ariès, 1960:20-21).

Ariès, relata como el niño empieza un proceso de desprendimiento conforme crece, siendo los lazos afectivos carentes durante este proceso. Es crítico con el desinterés de la sociedad medieval sobre la educación de los niños; también expone como la familia evoluciona en cada época y asume nuevos roles en la vida de los niños.

No muy apartado de esta teoría y más bien complementario podría decirse, está el trabajo de Lloyd de Mause, quien mediante ensayos, de varios autores, nos muestra: *la Historia de la infancia (1982)*, -que, aunque no es un libro propiamente de historia-, sino más bien un conjunto de ensayos que nos permiten entender la realidad vivida por la infancia en diferentes épocas desde una mirada más psicológica.

Lloyd De Mause, en su ensayo “La evolución de la infancia”, aborda tres puntos importantes. El primero, es la introducción a la no existencia de una historia de la infancia como tal. El segundo son las relaciones paternas filiales marcadas por la reacción proyectiva; la reacción de inversión; y, la reacción empática. Finalmente, la tercera, explica los comportamientos paternos – filiales, asignándoles una época histórica, para lo cual el autor establece seis tipos de relaciones paternas - filiales: 1) Infanticidio, 2) Abandono, 3) Ambivalencia, 4) Intrusión, 5) Socialización y 6) Ayuda.

En el primer punto, en cuanto a considerar la no existencia de una historia de la infancia, el autor refiere lo siguiente:

La historia de la infancia es una pesadilla de la que hemos empezado a despertar hace muy poco. Cuanto más se retrocede en el pasado, más bajo es el nivel de la puericultura y más expuestos están los niños a la muerte violenta, el abandono, los golpes, el terror y los abusos sexuales (...). Si los historiadores no han reparado hasta ahora en estos hechos es porque durante mucho tiempo se ha considerado que la historia debía estudiar los acontecimientos públicos, no privados (...). A primera

vista esta falta de interés por la vida de los niños resulta extraña. Los historiadores se han dedicado tradicionalmente a explicar la continuidad y el cambio en el transcurso del tiempo, y desde Platón se ha sabido que la infancia es una de las claves para ello. No se puede decir que fuese Freud quien descubrió la importancia de las relaciones padre-hijo para el cambio social; la frase de san Agustín, “Dadme otras madres y os daré otro mundo”, ha sido repetida por grandes pensadores durante quince siglos sin influir en la historiografía. (De Mause: 1982).

Se puede observar, en lo planteado por el autor, que muestra la cruel realidad a la que han sido expuestos las niñas y los niños durante la historia, a ello suma el desinterés de quienes la han estudiado y han hecho de ésta un proceso donde la infancia se excluyó, todo esto justifica la tesis planteada por el autor en cuanto a negar que se haya escrito la historia de la infancia.

En el segundo punto abordado por el autor, en el que hace referencia a las relaciones paternas - filiales, propone una “*teoría psicogénica de la historia*”, la cual plantea:

La “*teoría psicogénica de la historia*” esbozada en mi propuesta de proyecto comenzaba con una teoría general del cambio histórico. Su postulado era que la fuerza central del cambio histórico no es la tecnología ni la economía, sino los cambios “psicogénicos” de la personalidad resultantes de interacciones de padres e hijos en sucesivas generaciones. Esta teoría entrañaba varias hipótesis, sujetas cada una de ellas a confirmación o refutación con arreglo a los datos históricos empíricos: 1). La evolución de las relaciones paterno filiales constituye una causa independiente del cambio histórico. El origen de esta evolución se halla en la capacidad de sucesivas generaciones de padres para regresar a la edad psíquica de sus hijos y pasar por las ansiedades de esa edad en mejores condiciones esta segunda vez que en su propia infancia. Este proceso es similar al del psicoanálisis, que implica también un regreso y una segunda oportunidad de afrontar las ansiedades de la infancia. 2). Esta presión generacional a favor del cambio psíquico no sólo es espontánea, originándose en la necesidad del adulto de regresar y en el esfuerzo del niño por establecer relaciones, sino que además se produce independientemente del

cambio social y tecnológico. Por lo tanto, puede darse incluso en periodos de estancamiento social y tecnológico. 3). La historia de la infancia es una serie de aproximaciones entre adulto y niño en la que cada acortamiento de la distancia psíquica provoca nueva ansiedad. La reducción de esta ansiedad del adulto es la fuente principal de las prácticas de crianza de los niños de cada época. 4). El complemento de la hipótesis de que la historia supone una mejora general de la puericultura es que cuanto más se retrocede en el tiempo menos eficacia muestran los padres en la satisfacción de las necesidades de desarrollo del niño. Esto quiere decir por ejemplo, que si en Estados Unidos hay actualmente menos de un millón de niños maltratados, habría un momento histórico en que la mayoría de los niños eran maltratados, según el significado que hoy damos a este término. 5). Dado que la estructura psíquica ha de transmitirse siempre de generación en generación a través del estrecho conducto de la infancia, las prácticas de crianza de los niños de una sociedad no son simplemente uno entre otros rasgos culturales. Son la condición misma de la transmisión y desarrollo de todos los demás elementos culturales e imponen límites concretos a lo que se puede lograr en todas las demás esferas de la historia. Para que se mantengan determinados rasgos culturales se han de dar determinadas experiencias infantiles, y una vez que esa experiencia ya no se da, los rasgos desaparecen (De Mause: 1982).

Tanto De Mause como Ariès, plantean variación de las relaciones entre padres e hijos como fases determinantes en la historia de la infancia. De Mause, por su tendencia profesional, juega mucho con el psicoanálisis para explicar los diferentes estados emocionales y de construcción de personalidad al que se enfrenta el niño durante la transición de etapa a etapa.

En el tercer punto tratado por el autor, periodiza las formas de crianza de los niños, para explicar que: *“dado que todavía hay personas que matan, pegan y utilizan sexualmente a los niños, todo intento de periodizar las formas de crianza de los niños ha de empezar por admitir que la evolución psicogénica sigue distintos ritmos en distintas familias, y que muchos padres parecen haberse quedado “detenidos” en modelos*

históricos anteriores” (De Mause: 1982). A través de esta periodización detalla una secuencia de aproximación entre padres e hijos que va evolucionando tras generaciones:

Infanticidio (Antigüedad-siglo IV). Algunos hechos son más importantes que otros, y cuando los padres rutinariamente resolvían sus ansiedades acerca del cuidado de los hijos matándolos, ello influía profundamente en los niños que sobrevivían. Respecto de aquellos a los que se les perdonaba la vida, la reacción proyectiva era la predominante y el carácter concreto de la inversión se manifestaba en la difusión de la práctica de la sodomía con el niño. Abandono (Siglos IV-XIII). Una vez que los padres empezaron a aceptar al hijo como poseedor de un alma, la única manera de hurtarse a los peligros de sus propias proyecciones era el abandono, entregándolo a la ama de cría, internándolo en el monasterio o en el convento, cediéndolo a otras familias de adopción, enviándolo a casa de otros nobles como criado o rehén; o manteniéndolo en el hogar en una situación de grave abandono afectivo (...). La proyección continuaba siendo preeminente, puesto que el niño seguía estando lleno de maldad y era necesario siempre azotarle, pero como demuestra la reducción de la sodomía practicada con niños, la inversión disminuyó considerablemente. Ambivalencia (Siglo XIV-XVII). Como el niño, cuando se le permitía entrar en la vida afectiva de los padres, seguía siendo un recipiente de proyecciones peligrosas, la tarea de éstos era moldearlo (...). Este tipo de relación se caracteriza por una enorme ambivalencia. El período comienza aproximadamente en el siglo XXIV, en el que se observa un aumento del número de manuales de instrucción infantil; la expansión del culto de la Virgen y el Niño Jesús, y la proliferación en el arte de la “imagen de la madre solícita”. Intrusión (Siglo XVIII). Una radical reducción de la proyección y la casi desaparición de la inversión fueron los resultados de la gran transición que en las relaciones paterno-filiales se operó en el siglo XVIII. El niño ya no estaba tan lleno de proyecciones peligrosas y en lugar de limitarse a examinar sus entrañas con un enema, los padres se aproximaban más a él y trataban de dominar su mente a fin de controlar su interior, sus rabietas, sus necesidades, su masturbación, su voluntad misma (...). Como el niño resultaba mucho menos peligroso, era posible la verdadera empatía, y nació la pediatría, que junto con la mejora general de los cuidados por parte de los padres redujo la

mortalidad infantil y proporcionó la base para la transición demográfica del siglo XVIII. Socialización (Siglo XIX-mediados del XX). A medida que las proyecciones seguían disminuyendo, la crianza de un hijo no consistió tanto en dominar su voluntad como en formarle, guiarle por el buen camino, enseñarle a adaptarse: socializarlo. El método de la socialización sigue siendo para muchas personas el único modelo en función del cual puede desarrollarse el debate sobre la crianza de los niños. De él derivan todos los modelos psicológicos del siglo XX, desde la “canalización de los impulsos” de Freud hasta la teoría del comportamiento de Skinner. Más concretamente, es el modelo del funcionalismo sociológico. Asimismo, en el siglo XIX el padre comienza por vez primera a interesarse en forma no meramente ocasional por el niño, por su educación y a veces incluso ayuda a la madre en los quehaceres que impone el cuidado de los hijos. Ayuda (comienza a mediados del siglo XX). El método de ayuda se basa en la idea de que el niño sabe mejor que el padre lo que necesita en cada etapa de su vida, esto implica la plena participación de ambos padres en el desarrollo de la vida del niño, El niño no recibe golpes ni represiones, y sí disculpas cuando se le da un grito motivado por la fatiga o el nerviosismo (...). Son pocos los padres que han intentado hasta ahora aplicar sistemáticamente esta forma de crianza de los niños. De los cuatro libros en que se describe a niños criados con arreglo a este método, se desprende que su resultado es un niño amable, sincero; que nunca está deprimido ni tiene un comportamiento imitativo o gregario; de voluntad firme y no intimidado en absoluto por la autoridad. (De Mause: 1982).

Parte importante de este planteamiento es rescatar la posibilidad de diferencias entre familias y descartar un mismo modelo a aplicarse en todas. Con esta clasificación De Maus, no solo deja entrever las relaciones entre padres e hijos, sino también la responsabilidad de los primeros en aquellas formas atroces a las que niñas y niños han sido expuestos a lo largo de la historia. Es un gran aporte el del autor, dejar sentado que estas formas negativas de relación con los niños se han dado desde hace siglos y a ello hay que resaltar lo también expuesto: muchas de esas pautas de crianza se mantenían en su época y lastimosamente, se mantienen hasta ahora.

Esta teoría es importante no sólo porque expone a la sociedad en determinadas épocas en su relación con la infancia, sino porque también nos muestra el carácter influyente del contexto y la herencia, dos conceptos históricamente separados. Tal vez la mayor contribución de autor al tratamiento de la infancia, es su relevancia al rol de las relaciones entre padres e hijos, mismas que según expone son la fuerza central del cambio histórico de la infancia hacia su evolución.

Zoila Santiago Antonio, en su ensayo sobre *enfoques históricos de la infancia* (2007), plantea un interesante debate crítico sobre Ariès y De Mause, la autora cita a Lawrence Stone y su trabajo: *El pasado y el presente* (1986), donde señala que en la obra de Ariès hay cuestiones que no se han respondido claramente: el uso de su metodología, la confiabilidad de los datos, así como la hipótesis que plantea. Para Stone, las pruebas que presenta Ariès son poco convincentes, ya que el enfoque que presenta es unilineal y contrario a los hechos conocidos; además la cronología y el espacio geográfico al que hace referencia resultan vagos, “el libro se desliza de un siglo a otro en una forma extremadamente confusa y ciertamente ahistórica”; a esto se agrega que no toma en cuenta cómo los cambios observados en la religión, el poder político, la industrialización, la urbanización y las condiciones de pobreza pudieron afectar a la familia.

Mientras que Stone considera que la visión de Philippe Ariès es pesimista, argumenta que ocurre todo lo contrario con la investigación de Lloyd De Mause al considerar que los “padres se superan un poco cada vez de una generación a otra”, como si se tratará de un proceso inevitable e independiente de los acontecimientos exteriores. Al mismo tiempo, tiende a generalizar a partir de lo particular y por ello a exagerar en algunas cuestiones, sobre todo al señalar que en la antigüedad los niños fueron tratados brutalmente por sus padres. Stone señala que la teoría psicogénica acerca de la evolución de los padres es una hipótesis no aprobada y poco verosímil, ya que las relaciones entre padres e hijos se han modificado por cuestiones culturales, las cuales De Mause ignora en su investigación.

Stone señala que los problemas surgidos al analizar las obras de De Mause y Ariès, se deben a que estudiaron a la infancia de forma aislada. Esto lo sostiene, en cuanto es imposible estudiar a los niños al margen de sus padres; y que la historia de la infancia es la historia de la forma en que los padres han tratado a sus hijos. Por ello, para realizar este tipo de investigaciones se debe tomar en cuenta a la familia, que es la institución en donde interactúan no sólo los niños, sino también los padres.

Para el presente trabajo, es importante citar a ambos autores – incluido sus críticos - ya que las políticas públicas que se analizaran en el contexto ecuatoriano actual, van en relación a lo trabajado por De Mause y Ariès, y para fines de la investigación se considera que han sentado las bases del discurso en torno a la infancia desde la familia, pues más allá de las limitaciones que ambos pudiesen tener –como lo expone Stone – se debe recordar que dichas limitaciones responden a la época en que ambos trabajos se desarrollaron: cuando la que la infancia no era prioridad y algunos conceptos y roles no estaban bien definidos, entre ellos sociedad, estado, familia, etc.; e incluso el de la misma infancia.

A esta visibilización del rol de la familia, Delgado Buenaventura, sostiene que también existen otros aportes desde distintos campos científicos que han ido consolidando el interés y la atención en la historia del niño:

La creciente atención a la historia del niño es el resultado de un largo proceso, paralelo al interés por la familia y sus relaciones con el recién nacido (...). El cambio de mentalidad respecto al niño ha sido fruto de la aportación de campos científicos diversos, como la pedagogía, la medicina, la psicología, la biología, la psiquiatría, la sociología, etc. (Delgado, 2000:10).

El autor también manifiesta que la preocupación por el estudio del niño no es un descubrimiento reciente, ya existía en toda su complejidad hace milenios, se observa atención al niño desde la Antigüedad, en la Alta y Baja Edad Media, en el Renacimiento, etc., hasta llegar a nuestros días. Para ubicarnos un poco en cada época se expone a continuación algunos aportes hechos por varios autores en el estudio de la infancia.

Para empezar encontramos que en los siglos XVI y XVII, en Inglaterra y Francia, se consideró a los niños como capaces de adoptar las mismas conductas de los adultos, participando totalmente de la vida de los mayores. A principios de este último siglo, se promulgaron leyes para que los huérfanos o sin hogar se dedicaran a aprender algún oficio y niños de 7 años trabajaban como aprendices al total arbitrio y dominio de sus amos, maltratados, mal alimentados y explotados, lo que concuerda con lo expuesto por De Mause.

En el mismo siglo, John Locke sostuvo que el niño era como una pizarra o tabla rasa, donde no hay nada escrito, adquiere el conocimiento a través de la experiencia. Por consiguiente la educación era el medio para que la sociedad enseñara a los niños la virtud y los conocimientos, siendo lo más importante la educación moral (tal como lo plantea Ariès, siglos después).

Así vemos como la educación desde entonces era tomada en cuenta como parte importante en el proceso de construcción de la infancia y a través de ella se le daba importancia también al contexto en el que el niño se desenvolvía.

Con la Revolución Industrial y la emergencia de la burguesía, disminuye drásticamente la necesidad de mano de obra infantil, por tanto, muchos niños dejaron de lado la obligación de trabajar, quedando “demasiadas horas de ocio” que debían ocupar con alguna actividad. De allí que la necesidad de escolarizarlos se convierta en un objetivo primordial.

Adicionalmente, los cambios en la vida social (la emergencia de *ciudades*) y familiar (la vida en las *casas* y los cambios en su distribución), promovieron un contacto más estrecho entre padres e hijos. Posiblemente aquí se vio, a razón de fuerza antes que de interés real, las bases de los derechos de la infancia (como el derecho a la educación) y las responsabilidades que empezaron a tomar los padres y en menor medida la sociedad.

Pero es Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), quien marca una diferencia significativa entre la infancia y la educación. Su obra *Émile ou de l'éducation* (1762)

contiene una serie de principios básicos sobre cómo educar a los niños, y se convierte en un libro muy de moda en la alta sociedad francesa. Entre sus ideas más influyentes se encuentra la que plantea que el niño es bueno por naturaleza.

Para Rousseau, la educación debe ser obligatoria y debe incluir a la mujer. Desde una perspectiva más integral, al ver con las mismas capacidades y derechos a niños y niñas, el autor le da un rol fundamental a la familia, la educación y la sociedad, que interconectadas se convierten en los orientadores de la infancia.

En estos dos siglos (XVIII y XIX) proliferan las observaciones de niños, cada vez más sistemáticas, realizadas por pedagogos, filósofos y hombres de ciencia. Charles Darwin (1809-1882), con la publicación del *Origen de las especies* (1859) provoca una revolución conceptual en las ciencias y en la concepción del hombre. Aunque su influencia en la psicología es más tardía, en su teoría subyacen conceptos claves, como la continuidad animal-hombre y niño-hombre; una aproximación naturalista al desarrollo humano, y una psicología comparada, que sientan las bases de una psicología evolutiva, quien fuese en posteriori responsable de un estudio más científico de la infancia desde sus inicios hasta llegar a la adultez.

Se puede decir que el estudio científico del niño empieza en la segunda mitad del S. XIX. Además, a finales de ese siglo se plantean una serie de problemas prácticos en relación con las técnicas de crianza y educación de los niños. En algunos países se planteó la necesidad de una educación obligatoria generalizada, suscitando grandes debates sociales y políticos (parlamentarios) sobre el tema. Entre los problemas concretos que se plantean está la necesidad de identificar a los niños que tienen un desarrollo "normal" distinguiéndolos de los retardados (Francia). Esto llevó a desarrollar los primeros instrumentos de medida del desarrollo (primer test de inteligencia de Binet y Simon, 1905).

Es en el siglo XX donde se dan importantes cambios en materia de visualización de la infancia, modificando las representaciones sociales sobre ella. En todo este siglo se ha visto como la visión de la infancia, sus imágenes y representaciones mentales han ido

cambiando, construyendo socialmente una nueva concepción de la infancia que partió desde «el ser necesitado de ayuda» a llegar a ser un «sujeto de derecho», proceso histórico de gran importancia que abordaremos más adelante.

Luego de este breve recorrido histórico, retomamos a Delgado, ya que su importancia para esta investigación, radica en su enfoque más integral sobre lo que significa abordar la infancia, el mismo expone que:

Al acometer la tarea de escribir una historia del niño o de la infancia, será preciso acudir a lo que los historiadores de la familia y la educación han aportado. Habrá que estudiar también el contexto cultural, ético y religioso, el talante y sistema de organización de las instituciones y tradiciones educativas, sus mitos, y costumbres, sin perder de vista el contexto global de la sociedad y época en la que situamos la investigación. No hay que olvidar la ósmosis y la exósmosis de la escuela y de la sociedad a la que pertenece. Cualquier investigación sobre la historia de la infancia, centrada exclusivamente en la escuela, en la psicología o en la medicina será incompleta (...). (Ídem, 12).

El análisis de Delgado, nos permite entender la infancia como un complejo sistema de interacciones que se ubica en un espacio y en un tiempo que la define y la explica también. Con ésta base aterrizaremos en la definición de infancia y en su vinculación con un territorio, para dicha intención nos apoyaremos en Ferrán Casas, quien expone:

El concepto de infancia dista mucho de ser objetivo o universal. Por una parte porque cada sociedad, cada cultura, define explícita o implícitamente qué es infancia, cuáles son sus características, y, en consecuencia, qué períodos de la vida incluye. La infancia no es sólo un período de vida, sino que se refiere también a un conjunto de población de un territorio, configura un grupo social diferenciado, una categoría social denominada infancia. El concepto infancia se refiere más a un consenso social sobre una realidad, que a una realidad social objetiva y universal. (Casas, 2002:16).

Este concepto encaja con lo que exponen Schejtman y Berdegué (2004), en cuanto a definir el territorio, para ellos “el territorio es una construcción social, un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente”, dicha definición importa para este trabajo, ya que, en el marco de esta construcción social, interesa ver si los niños son parte de ella o no.

Casas realiza interesantes aportaciones para entender la infancia, las mismas están en el marco de entenderla desde diferentes puntos de vistas, una de ellas es el intervalo de edad: *“así esta puede entenderse como un período determinado de la vida de un niño o una niña, medible por un intervalo de edad. Dicho intervalo es totalmente convencional, de manera que no todo el mundo está de acuerdo acerca de los años que abarca”* (Casas, 2002:23). Grandes debates se han planteado en cuanto a definir intervalos de edad, que han sido básicos para el establecimiento de políticas públicas y varios derechos y deberes de niños, niñas y adolescentes.

Otra categoría estudiada por el autor es la demográfica, definida como *“el conjunto de población de un territorio dado”*. También es abordado, como otra manera de definir la infancia, *“el conjunto de características psicosociobiológicas, de unos sujetos en estado de desarrollo, hasta que no alcanzan las características consideradas como propias de otra etapa de desarrollo, esta perspectiva ha potenciado importantes investigaciones psicológicas, médicas y psicosociales, en la búsqueda de mediciones indicativas del desarrollo infantil”* (Ídem, 23). Esta categoría va muy ligada al intervalo de edad que define cada etapa de desarrollo y ha sido de gran importancia en el estudio y abordaje científico de la infancia y para el proceso de reforma educativa.

En una última categoría de análisis, el autor refiere que: *“la infancia también resulta ser aquello que la gente dice o considera que es la infancia, una imagen colectivamente compartida, que va evolucionando históricamente. Es decir, ante la palabra-estímulo infancia, los ciudadanos de un territorio dado, o los miembros de determinados grupos sociales o culturales, desarrollan automáticamente una serie de*

asociaciones de ideas, que configurar un conjunto de racionamientos lógicos, compartidos por la mayoría de miembros de esta comunidad, lo que se denomina representación social”. (Ídem, 24). De esta manera el autor expande la lógica de ver la infancia que en principio de este debate se basaban en las concepciones de Ariès y De Mause, con respecto a la familia, ahora vemos como en tiempos más recientes, los autores han extendido su panorama de estudio y se toman en cuenta otras categorías que enriquecen el discurso sobre la infancia y permiten un análisis más crítico de la misma.

Infancia y Derechos Humanos

Es verdad que los autores citados no han mostrado un panorama muy alentador en cuanto al abordaje y las concepciones en torno a la infancia a lo largo de la historia; pero también podemos señalar que no todo ha sido tan negativo para este grupo poblacional.

En las últimas décadas, la infancia y lo que entendemos de ella, ha tomado un giro más favorable. Pese a que las violaciones a sus derechos no han cesado, incluso muchas han cambiado de rostro o se esconden en formas más modernas de vulnerar derechos, incluso a pesar de que seguimos viviendo situaciones atroces de las que son víctimas los niños y niñas, debe aceptarse que han existido avances que pueden ser calificados como significativos. Esto de manera paralela al fortalecimiento global del enfoque de los derechos humanos.

Para explicar este proceso resumiremos el trabajo de Mafred Liebel y Martha Martínez, quienes en *Infancia y Derechos Humanos: hacia una ciudadanía participante y protagónica* (2009), presentan de manera detallada el surgimiento de los Derechos del Niño.

La Convención de los Derechos del Niño (CDN) tiene su origen en una iniciativa del Gobierno de Polonia, que en 1978, en los debates de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, propuso aprobar

nuevamente la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 como acuerdo vinculante (*“first polish draft”*).

La Organización de las Naciones Unidas, considerando la situación de los niños y las niñas que vivían bajo el yugo de la violencia de la guerra, el colonialismo, el racismo y el *apartheid* demandaba la creación inmediata de un acuerdo de derecho internacional vinculante; más aún, habiéndose proclamado 1979 como el “Año Internacional del Niño”.

Sin embargo, pasaron diez años más hasta que el texto final de la CDN viera la luz. La tardanza se debió a que algunos países (principalmente del bloque “occidental”) exigían una revisión completa en la que se diera más peso a la integración familiar de los niños. Así mismo criticaban que el contenido de la Declaración de 1959 había quedado obsoleto, que le faltaba claridad, pero sobre todo, que no era legalmente vinculante.

A raíz de estas primeras reservas, en octubre de 1979, el Gobierno polaco presentó un nuevo borrador al que se conoce como *“second polish draft”*. A diferencia del primero, este incluía la protección individual de los niños. Pero; más allá de los derechos económicos, sociales y culturales; todavía no se consideraban derechos civiles y políticos de los niños y las niñas.

Pese a todo, el segundo borrador se convirtió en el documento base para los debates posteriores. Entre los motivos por los cuales el debate y las negociaciones tardaron tanto fue que había que encontrar compromisos internacionales entre conceptos muy diferentes de lo que se entendía por infancia y familia, de la relación entre niños y adultos o de política social y poder estatal. En relación a la pregunta de cuándo comienza la vida de un niño, ya antes o recién después de su nacimiento, en temas de libertad de religión, de las adopciones y de la edad límite para que niños y niñas participen en conflictos armados, las controversias en los inicios eran casi insuperables.

En el transcurso del proceso, también se tomaron en cuenta aportes de diferentes organizaciones especializadas de la propia ONU (tales como UNICEF, OIT, entre otras) y

de organizaciones no gubernamentales (ONGs). Especialmente estas últimas fueron ganando mayor influencia.

En el año 1983, conformaron el “*ad hoc-group on the drafting of the Convention*” el grupo ad hoc para la elaboración de la Convención, y fue también gracias a la presión que ejercían las ONGs que finalmente se lograra adoptar la Convención para hacerla coincidir con el décimo aniversario del Año Internacional de Niño, es decir en 1989.

Desde entonces hemos vivido bajo una doctrina social y legal para niñas y niños que eran de la minoría absoluta, también conocida como doctrina de la situación irregular. Esta doctrina veía a niñas, niños y adolescente como “menores” o en “situación irregular”, a través de ella se los veía no en lo que eran (seres regulares) sino en lo que no eran (seres irregulares): no eran capaces, no eran sujetos de derechos y deberes, no eran autónomos con relación a sus padres o con relación al Estado, ese sistema de minoría absoluta o de la situación irregular era un sistema de exclusión social y ética de niñas y niños considerados menores.

Pero en este mismo siglo, la infancia ha pasado de ser vista como “objeto” a ser “sujeto de derecho”. Lo que implica, que de ser un algo indefinido, invisible; en la actualidad se lo reconoce como ciudadano.

Sin embargo, aún existen en todas las culturas y sociedades, hechos dirigidos hacia los niños desde el ejercicio del poder adulto. Son estos mismos adultos los que siguen decidiendo sobre el futuro de los niños, quienes crean todo el aparataje institucional y legal que rige la vida de los niños y niñas; para quienes supuestamente busca garantizar sus derechos. Todo esto que sería más beneficioso si fueran los propios niños y niñas quienes participaran de esos procesos de construcción y no fueran utilizados como meros instrumentos.

Seda, afirma que el cambio de paradigma sobre la niñez y adolescencia nos lleva a un importante cambio de percepción en la condición ciudadana (Seda, 2010:115), los niños,

niñas y adolescentes hoy se enfrentan a la condición de ciudadanos y sujetos de derechos. Este paradigma de protección integral, obliga a cambiar percepciones que, a lo largo de la historia, hicieron que esta población recibiera estos tratos. Una sociedad garante de los derechos de los niños, niñas y adolescentes es una sociedad que genera las condiciones para el pleno ejercicio de los mismos.

En Ecuador, la historia nos recuerda que cuando no existía un interés real en las áreas sociales y bajo el manto de las políticas neoliberales, nace en respuesta a las inequidades vividas en la época el Movimiento Social por la Niñez y Adolescencia. Así en 1990 se crea el Foro de la Niñez y Adolescencia conformado por los miembros de dicho movimiento, en el mismo año el Ecuador ratifica la Convención de los Derechos del Niño.

El Código de Menores vigente desde 1976, fue reformado en 1992 con el fin de darle concordancia con la CDN, pero dicho objetivo no se cumplió.

En 1995 varias organizaciones conscientes de las limitaciones de este Código, proponen una nueva reforma que tras años de lucha ve la luz bajo la denominación de Código de la Niñez y Adolescencia.

El Código fue aprobado y publicado en julio de 2003 rompiendo así con el paradigma de la situación irregular para posicionar la doctrina de protección integral que reconoce a los niños, niñas y adolescentes como ciudadanos y sujetos de derechos. Estas concordancias con la CDN se ven reflejadas en las dos últimas Constituciones del País.

Entre otras cosas, el Código estableció la obligatoriedad de definir y aprobar una política pública de protección integral y un nuevo marco jurídico institucional descentralizado y participativo, denominado “Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia” (SNDPINA).

El sistema creado en el 2004, aprueba en ese mismo año el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (PNDPINA), como primer documento de

planificación con enfoque de derecho en el país, conformado con 29 políticas de protección integral.

A propósito del proceso electoral llevado a cabo en el año 2006, se estructuró la “Agenda Ético-Política”, con el propósito de posicionar en las propuestas de los diferentes candidatos presidenciales, los requerimientos de la niñez y adolescencia.

Posterior a esta agenda, como parte de los acuerdos alcanzados con el gobierno recientemente posesionado de Rafael Correa, se crea la *Agenda Social de la Niñez y Adolescencia, juntos por la equidad desde el principio de la vida 2007-2010*, concebido como un instrumento de política pública que orienta las acciones de los organismos que conforman el SNDPINA, en lo nacional y en lo local.

En la Constitución del 2008 se ratifica lo establecido en la de 1998. Sin embargo existen tres diferencias significativas según expone Simon:

(1) desaparece la mención del derecho a la vida de niños, niñas y adolescentes desde la concepción, determinándose que se “protege a la vida desde la concepción”;

(2) se elimina la facultad del sistema nacional descentralizado de niñez y adolescencia de “definir” las políticas públicas en la materia, permitiéndole a la sociedad civil participar en la formulación de políticas; y,

(3) se establece el derecho al voto de manera facultativa desde los 16 años.

También desaparece la referencia al órgano rector del sistema nacional descentralizado de protección integral a la niñez y adolescencia, creándose los consejos nacionales para la igualdad (Simon; 2010:452-5).

Más allá de los avances que implica pasar de una doctrina de situación irregular a otra de protección integral, pareciera que muchos procesos en el mundo de la infancia,

viven aun en la primera. De allí que, muchos autores y expertos en el país, hayan sido muy críticos de la concepción de niños, niñas y adolescentes como “sujetos de derechos”.

Entre uno de los más influyentes y contemporáneos tenemos a Sánchez Parga, quien refiere que la administración de la infancia ha desarrollado por parte de Estado y de la misma sociedad, junto con un enorme aparato institucional un gran dispositivo ideológico de discursos y saberes (...), toda una racionalidad administrativa muy atravesada por una “lógica instrumental” y una “lógica asistencial” (Sánchez, 2004:13).

Su crítica a este enfoque se basa en que para la razón administrativa todos los hechos o problemas que no pueden ser eliminados o resueltos en cuanto problemas simplemente pasan a ser administrados, según su planteamiento se requiere de otras prácticas para garantizar el libre ejercicio de los derechos de las niñas y los niños.

Sánchez Parga, es muy crítico al considerar una ruptura total entre el abordaje de la infancia en la sociedad actual y su rol en la construcción de la misma, para ello plantea lo siguiente:

Lo único que interesa a una sociología asistencial es proveer de aquellas ideas, informaciones y datos suficientes para poder actuar sobre la infancia, ya que su objetivo consiste en adaptar la infancia al mundo moderno, pero sin entender cómo y por qué ese mundo moderno ha producido tal modelo de infancia y problemas infantiles, mucho menos se considera la posibilidad de intervenir en dicha sociedad, y hacer los cambios necesarios en ella para que no genere tales problemas en su niñez (Ídem; 52).

El autor empieza a plantear la necesidad de pensar en una sociología de la infancia: *“no se trata de aplicar el pensamiento sociológico a la infancia y adolescencia, sino de construir una sociología de la infancia y adolescencia, construir conocimiento y acabar investigaciones sobre las lógicas sociales del modelo de infancia y adolescencia en cada sociedad y cultura, en cada clase o grupo social”* (Sánchez, 2004:17). La tesis que

defiende se sostiene en que es necesario empezar a pensar la niñez y adolescencia como hechos sociales y con carácter científico.

Una de las conclusiones más fuertes del autor es que “el niño aun a pesar de haberse configurado como un fenómeno social ya claramente definido, sigue siendo dependiente de la sociología de la familia” (Ídem, 21); lo que nos muestra la relativa importancia que aun tiene en la sociedad, manejándose y fortaleciéndose el discurso que apela su existencia sólo en relación con otros (familia, escuelas, comunidad, etc.).

Tras realizar éste recorrido por la historia, con la finalidad de entender como la infancia ha participado en ella, es necesario introducirnos en el mundo de las políticas públicas en infancia, y como estas garantizan el ejercicio de los derechos en los niños, niñas y adolescentes.

Dado que este trabajo de investigación realizará un análisis de las políticas públicas nacionales y su aterrizaje en lo local (tomando como caso de estudio el de la capital del Ecuador), es pertinente conocer de qué manera éstas políticas han impactado en los territorios, saber si los gobiernos locales reconocen la existencia de niños, niñas y adolescentes en sus territorios, si los niños del Distrito Metropolitano de Quito cuentan con un territorio o si este está despojado de ellos y ellas.

Capítulo dos: Política Pública

Surgimiento de las Políticas Públicas

Según Unda (2011), para entender el alcance de las políticas públicas, es necesario conocer el surgimiento de las mismas. Estas adquieren mayor visibilidad e importancia en la sociedad moderna después de la Segunda Guerra Mundial, ya que por sus secuelas, surgen nuevas necesidades.

Es importante remarcar, que hasta antes de este momento histórico, los consejos y recomendaciones del “docto al gobernante” no fueron objeto de institucionalización porque tales relaciones quedaban, usualmente, inscritas en el plano de las relaciones personales (Unda, 2011:27). Entonces, al no existir sustento teórico para el campo de las políticas públicas, este tuvo un marcado carácter instrumental.

La Segunda Guerra Mundial fue el acontecimiento que activó el estudio de las políticas públicas especialmente en los Estados Unidos y en menor medida en Europa. En Estados Unidos, la evaluación sobre una serie de programas que estaban orientados hacia la “guerra contra la pobreza” al interior de este país, determinó la necesidad de constituir una ciencia de las políticas. Los resultados de aquellos programas, que se implementaron durante los gobiernos de Kennedy y de Johnson, demostraban claramente que se había actuado sin conocer suficientemente las causas de los problemas relativos a la pobreza, al empleo, a la vivienda y a la nutrición. En términos de producción de conocimiento, el estudio y análisis de las políticas durante el período de postguerra contribuyó a la constitución de una “ciencia de las políticas” que, manteniendo articulaciones epistemológicas y teóricas con la ciencia política, la sociología, la economía y la historia, se fue configurando como un campo específico del conocimiento. Su impronta aplicativa le confirió, además, un estatuto particular en el campo general de las ciencias sociales (Unda, 2011:27-8).

La posta de Estados Unidos en la materia, le dio a la vez un rol “orientador” para los estados latinoamericanos, quienes a partir de los años sesenta del siglo pasado - bajo la

presión de la política exterior de Estados Unidos -, debían formular sus “propias” políticas de desarrollo bajo el esquema de la planificación del desarrollo nacional.

La emergencia y visibilidad de las políticas públicas está estrechamente vinculada con la implantación del discurso del Desarrollo que se instituye a partir de los acuerdos de Bretton Woods en 1948, aprobados y ratificados en el seno del Consejo de la Organización de las Naciones Unidas. En lo fundamental, tales acuerdos norman y regulan las relaciones comerciales entre el mundo desarrollado y los países eufemísticamente denominados “en vías de desarrollo” (Ídem, 29).

Concepto de Política Pública

Partiremos por definir desde algunos autores la política pública, para ello tomaremos a Parsons (2007), quien considera que “el punto de partida en el debate sobre las políticas públicas debe ser el análisis acerca de lo que se entiende por “lo público” (...). Esto reviste particular importancia ante el hecho de que la idea de “lo público” ha sufrido cambios considerables en años recientes, tanto en el mundo anglosajón como en otros espacios.”. En la misma línea el autor plantea que lo público “comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes.” (...) y “que las “políticas” se ocupan de aquellas esferas consideradas como “públicas” (...).”(Parsons; 2007: 36-7).

Parsons destaca el papel regulador del Estado en la actividad humana y deja ver el rol de las políticas públicas como la herramienta para dicha regulación. Roth (2006), si bien coincide en la valoración del rol del Estado planteada por Parsons, añade como otra condición los “objetivos colectivos”, tal cual se expone a continuación:

Una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de

actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. Además, para afrontar su estudio es importante comprender que la política pública no existe “naturalmente” en la realidad, sino que se trata de una construcción social. (Roth, 2006: 27-8).

Es importante destacar de esta definición el valor dado por el autor, al carácter de “construcción social” de la política pública, otorgando así participación a otros actores fuera del Estado. El mismo autor simplifica la definición de las políticas públicas en una presentación realizada en Bucaramanga sobre esta temática, afirmando que: “La Política Pública es la herramienta usada o la acción desarrollada por el Estado para regular la actividad de los individuos y cambiar la sociedad”. Esta herramienta según el mismo autor sirve para definir “quién obtiene qué, cuándo y cómo” (Roth; 2011: 3).

Podemos ver que ambas definiciones no distan mucho una de la otra, en ellas los autores establecen el rol claro del Estado, su carácter regulador, la participación de otros actores, todos es respuesta a una necesidad. Pero sobretodo rescatamos el sentido de la política pública como parte de la construcción social.

Análisis de Política Pública

El análisis de las políticas públicas, ha sido desde sus inicios la vara de medición de la acción pública, este análisis consiste en examinar una serie de objetivos, medios y acciones definidos por el Estado, para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados y efectos (Roth, 2002:27); procesos que se vuelven fundamentales a la hora de definir políticas nacionales.

Según Roth (2002), el objeto de estudio de las políticas públicas es el conjunto de dispositivos conformado por: a). los objetivos colectivos que el Estado considera como deseables o necesarios, incluyendo el proceso de definición y de formación de éstos; b). los medios y acciones procesados total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental; y c). los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como imprevistas (Ídem, 28).

Wayne Parsons (2007) afirma a este respecto que: “La evolución del análisis de políticas públicas debe situarse en el contexto de esta racionalización del Estado y de la política como una actividad en la que se “formulan políticas públicas” (Parsons, 2007:50).

Lo planteado por el autor deriva en lo que conocemos como enfoque de las políticas públicas, misma que a la vez son determinados por los lentes utilizados para entender y ejecutar las mismas.

El enfoque de las "políticas públicas" se desarrolló en el contexto del "nuevo liberalismo" formulado por Dewey y Keynes (y otros autores), que encontró su expresión práctica en el New Deal de Roosevelt y la administración y la reforma en tiempos de guerra. Como señala Lasswell, la forma en que evolucionó la ciencia de las políticas públicas después de la segunda guerra mundial no fue sino "una adaptación del enfoque general de políticas públicas recomendado por Dewey y sus colaboradores" (Lasswell, 1971: xiii-xiv).

Durante la posguerra se predicaban ideas liberales acerca del propósito de la formulación de políticas a partir de la creencia en el Estado como entidad administradora de lo "público" y sus problemas, a fin de ocuparse de aquellos aspectos de la vida económica y social que el mercado no era capaz de resolver (Parsons, 2007).

En su texto Parsons, citando a Weber (1991), afirma que la civilización industrial, trajo consigo la necesidad de encontrar mejores formas de organización estatal, comercial e industrial; de lo que surge la separación entre las políticas públicas como una función política del Estado, y la administración pública como la función burocrática del Estado.

Estado y Políticas Públicas

El Estado, en su concepción moderna, corresponde a un proceso cultural e ideal por medio del cual la idea de un poder no individualizado se concreta históricamente (Buordieu en Roth 2006).

Todos los discursos que circulan acerca del Estado tienen, al menos, dos características comunes; primera; que son históricos y, segunda que, son producidos por

sujetos concretamente situados. Que sean históricos significa que dichos discursos fueron producidos en una época determinada, en un marco espacial y temporal concreto, enmarcado en ciertos límites temporales. Y, quienes producen discursos sobre el Estado son sujetos concretamente situados en razón de que están inscritos en una determinada sociedad y cultura, que existe en un tiempo histórico fechado, en cuyos espacios dicen algo sobre el Estado, dotándolo de nuevos enunciados y visibilidades.

Por lo tanto, las percepciones y concepciones acerca del Estado pueden modificarse o cambiar radicalmente en una misma sociedad dependiendo del tipo de relaciones que se planteen entre el Estado y la sociedad. Los problemas discursivos en torno del Estado y de la relación entre Estado y sociedad constituyen uno de los indicadores desde lo que se podría rastrear de forma más apropiada cómo se ha constituido eso que llamamos Estado y bajo qué condiciones socio-históricas (Unda, 2011:3).

En donde puede apreciarse los mayores cambios y transformaciones de la arquitectura del Estado desde la perspectiva de las políticas públicas es en los niveles y ámbitos del diseño, planificación y gestión. Y ello, no solo por efectos de una muy inducida y cuestionable modernización –neoliberal- del Estado, que ha traído consigo un repliegue forzoso de lo público y su creciente privatización, sino que también por la misma devastación de la política como bien público. La consecuencia mayor, en términos de políticas sociales, es que éstas han dejado paulatinamente de ser tales para convertirse, de modo cada vez más visible e incluso “justificado” desde la racionalidad de los nuevos paradigmas del desarrollo, en meros programas y proyectos sociales.

De hecho, las variaciones y cambios de la arquitectura del Estado durante las dos últimas décadas del siglo pasado condujeron a una contradicción conceptual y política en torno de la relación entre las políticas sociales y el pretendido fortalecimiento de la democracia (Ídem, 23).

En lo expuesto anteriormente concluimos que el modelo de política pública dependerá de la relación Estado sociedad y el rol que ejerza cada uno en la misma; para ello

tomaremos a Roth (2006), quien hace una de las explicaciones más sencillas sobre el centralismo de las mismas, mostrando claramente la fuerza de poder y la magnitud de los vínculos.

En primer lugar el autor, propone las “*teorías centradas en la sociedad*”, donde el Estado es considerado una variable *dependiente* de la sociedad y define un estado de relaciones de fuerza entre unos y otros, donde es la sociedad quien determina las políticas desarrolladas por la institución estatal.

En este grupo de teorías centradas en la sociedad (*society-centered*) se encuentran, de un lado los enfoques marxistas, neo marxistas y la corriente de la –teoría de la dependencia-. Del otro lado, por su posición ideológica totalmente opuesta, se encuentran los enfoques racionalistas (*rational choice*), pluralistas, elitista y de escogencia o elección pública (*publicchoice*). De esta manera el autor refiere que el Estado depende de la sociedad, siendo esta la que tiene injerencia directa en las decisiones de carácter público normativo, a través de la participación activa en la definición de política públicas.

En oposición a las primeras el autor propone las “*las teorías centradas en el Estado*”, donde este tendería a ser *independiente* de la sociedad, actuando como un selector de demandas y proveedor de servicios.

Se trata de un enfoque centrado en el Estado (*state-centered*), son los individuos y los grupos que ocupan el Estado quienes determinan de manera esencial las elecciones en materia de políticas públicas. En este grupo se sitúan los enfoques decisionistas (modelo racional, a racionalidad limitada, incremental, incluso como caso limite, el modelo *garbage can*). También entra en esta categoría el enfoque burocrático o neoweberiano según el cual las elecciones públicas resultan de los conflictos y competición entre distintos grupos y clanes (tecnocráticos) en el seno del Estado. Así el autor sostiene que la actitud pasiva de la sociedad civil y el desarrollo y surgimiento de otros mecanismos de incidencia y control de la institucionalidad estatal.

Para concluir Roth, refiere una última clasificación llamada “*teorías mixtas*” a las que desarrolla de la siguiente manera.

En este tercer grupo se ubican posturas y opciones teóricas muy variadas como el neo corporativismo, el neo institucionalismo, el análisis de redes y la teoría de la acción, entre otros. Estos enfoques teóricos intentan tomar en consideración, con todas las distinciones y variaciones que existen al interior de ellos, tanto factores internos (*state-centered*) como externos (*society-centered*) en su explicación de la acción pública y de las políticas públicas.

Se trata también, en cierta forma, de sustituir la búsqueda de las relaciones causales unívocas para tratar de aprehender la sociedad como un tejido de relaciones más complejas, de interrelaciones que de relaciones, de interdependencia más que de dependencia. Aquí el autor enfatiza la horizontalidad de las relaciones entre ambos actores, más que la necesidad de ejercicio de poder del uno sobre el otro, señalando la interpenetración creciente entre las esferas públicas y privadas.

La Emergencia de lo Territorial

Sin lugar a dudas, un elemento de vital importancia para el desarrollo de esta investigación, es la comprensión en torno a lo que significa el territorio, ya que la misma no es solo un lugar, sino que propiamente es el escenario de la investigación.

Desde la lógica y la importancia de la gestión local, el territorio es un concepto polisémico, cuya definición va más allá de la apreciación geográfica o de posesión de la misma por parte de un Estado (Coraggio, 2004: 28).

Por obviar razones se parte de reconocer al territorio como concepto geográfico, categorizándole como un sinónimo de superficie terrestre sobre la cual se goza de un dominio. Pero incluso esta acepción nos plantea una serie de aristas para entender el territorio: como sinónimo de un medio natural o entorno; como parte de un sistema o complejo formado por todos los elementos físicos y humanos de un área o región; como un

conjunto de lugares interconectados por redes y flujos; como un sistema socio ecológico que reúne la sociedad y el medio que ésta habita; entre otros.

En cuanto al territorio y su relación con las políticas públicas, es de importancia valorar las denominadas relaciones verticales del territorio (es decir aquellas dadas entre sociedad y contexto), como en sus propias características (organización económica, política, demográfica, espacio construido, medio físico en cuanto condiciona a la sociedad, entre otros), pero también en las denominadas como relaciones horizontales (es decir entre los micro espacios que lo conforman).

Sin lugar a dudas que desde el enfoque de lo político, la comprensión de lo territorial ha ido cambiando. De ser vista simplemente como el espacio físico que es dominado por un grupo social determinado; o como sinónimo de Estado; pasa a ser comprendida desde la complejidad de lo que implica la organización territorial, con todas las demandas de competencias que esto implica.

El propio auge que ha tomado lo local, como engranaje básico de lo global, establece una visión biocéntrica de lo que implica el territorio. Dando una mayor importancia a la población que está asentada en una localidad, en cuanto sujetos de derechos (Coraggio, 2004, 191). En este sentido, el territorio es el elemento de primer orden colocado al lado del elemento humano tratándose del Estado.

Desde un principio de aplicación jurídica de derechos, el territorio consiste en constituir el asiento físico de su población, la fuente fundamental de los recursos naturales que la misma necesita y el espacio geográfico donde tiene vigor el orden jurídico; y por ende donde la persona tiene la posibilidad de desarrollarse como ciudadano.

Capítulo tres: La Infancia en la Política Pública

En el presente capítulo abordaremos la temática de las políticas públicas en infancia, pero para ello se hace necesario empezar por entender qué son las políticas sociales; para tal propósito, partiremos citando a Unda (2000), para quien “las políticas públicas y las políticas sociales constituyen una de las dimensiones centrales de la relación entre Estado y sociedad y de las relaciones que al interior de cada uno de estos espacios se produzca” (Unda, 2000:152).

Políticas Sociales

Parte importante del análisis llevado en esta investigación es considerar el rol del Estado en el tipo de política pública que pueda diseñarse y ejecutarse. En referencia a ello citamos a Teresa Montagut, quien centra su trabajo en esta relación.

Para la autora, la política social “es la intervención que incide en el bienestar de las personas, ya sea cambiando, manteniendo o facilitando sus condiciones de vida. Trata de mejorar el bienestar humano a través de la cobertura de las necesidades de los ciudadanos en aspectos como la educación, la salud, la vivienda y la protección social en general”, la autora destaca el rol del Estado en la satisfacción de estas necesidades.

Prosigue afirmando que, “una definición operativa de política social es la que la define como aquella política relativa a la administración pública de la asistencia (desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y las autoridades locales, en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales), que tendrían como finalidad paliar determinados problemas sociales y perseguir objetivos que generalmente son percibidos como respuestas a tales problemas (Montagut, 2008:19).

Para varios autores, incluyendo Montagut, este tipo de políticas nacen en Europa a fines del siglo XX, como un intento de paliar los efectos que la industrialización había producido en las condiciones de vida de los trabajadores, por ello, en sus inicios, está vinculado al mundo laboral y regula las condiciones del trabajo. De esta manera al pasar el

tiempo amplía su campo de acción y se va extendiendo a toda la población (Ídem, 20). La autora reitera la importancia de entender el accionar de una política pública en el marco de un Estado.

No se puede entender una política pública fuera del marco regulador del Estado, como tampoco se puede entender un Estado emitiendo políticas públicas fuera de un modelo de desarrollo. En el trabajo presentado por la autora, se hace un recorrido histórico de la implementación de la política social en relación directa no sólo con el tipo de Estado, si no del modelo de desarrollo vigente, así expone que, cada época elabora diversas maneras de formular un <<problema>> como diversas formas de responder a sus interrogantes.

Para empezar plantea que “desde un enfoque neoliberal, la política social es pensada como una intrusión del Estado que altera y distorsiona las condiciones del mercado, causando inflación y desequilibrio (...), desde esta perspectiva la política social es vista como una intromisión del Estado en la economía y en la vida de los individuos ya que coarta las acciones individuales y no obliga a las personas a superarse frente a las dificultades”; al pasar los años los abordajes asistencialistas han sido muy criticados, por imponer una lógica que dista mucho de la superación de ciertas condiciones de vida a las que está expuesta gran parte de la población.

Montagut continua, afirmando que, “desde un enfoque marxista, se las define como un conjunto de medidas que, sin afectar las estructuras capitalistas de la sociedad, intentan amortiguar las contradicciones o efectos perversos que en ella se generan y, por tanto, ayudan al mantenimiento del sistema cuya acumulación de capital por parte de una clase social es causa y fuente de todas las desigualdades sociales”.

Como última categoría de análisis la autora plantea que, “la corriente social demócrata por su lado es la que promulga esa intervención pública y colectiva para promover el bienestar social y, por ello, defensora de los objetivos de la política social, vistos como el conjunto de medidas que pretenden incidir en las condiciones del sistema, y

que palian, y hasta pueden resolver los conflictos que se generan a través de una redistribución de los recursos (Ídem, 22).

No muy lejos de la concepción sobre política social de Montagu, se encuentran Franco y Székely (2010), quienes consideran que, “la política social es un componente fundamental de una política de desarrollo; cumple tres funciones básicas: asegurar la cohesión social, la formación de capital humano (educación) y la compensación social, para atender a aquellos que puedan haber sido afectados por los cambios económicos”. Para fines de esta investigación entender la política social desde esta lógica resulta de gran importancia, ya que una política social que no busque mejoras y desarrollo de la persona no puede considerarse como tal.

La política social es un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, esta incluye mucho más: distribución, protección y justicia social. Consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores.

Pero la política social es también instrumental, y ha sido utilizada pragmáticamente por muchos gobiernos para conseguir el respaldo político de los ciudadanos, generar cohesión social, y potenciar un mayor desarrollo económico, mejorando el capital humano y el empleo productivo. La conexión con el desarrollo económico es particularmente importante. Las políticas sociales pueden superar el círculo vicioso de la pobreza y el atraso, y crear un círculo virtuoso en el que el desarrollo humano y el empleo generen una mayor demanda interna y crecimiento económico. (Estrategias Nacionales de Desarrollo UN DESA, 2007).

Desde una visión más crítica y aterrizada a la realidad del país Unda (2011), refiere que, “la arquitectura estatal, entonces, se ha adecuado a todo lo que este nuevo modelo

requiere y, con ello, las políticas sociales” (Unda, 2011:23); como se ha explicado antes, esto responde a las condiciones del contexto y modelos vigentes en el momento de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas.

En la medida que el Estado va perdiendo su capacidad redistributiva, las políticas públicas tienen que volverse cada vez más compensatorias, diseñadas e implementadas bajo criterios de focalización, lo cual equivale a reconocer que la pobreza se diversificó pero, sobre todo, que las políticas sociales han dejado ya de cumplir un rol orientado hacia la reducción de desigualdades y de progresiva integración social para pasar a ser aplicaciones puntuales que funcionan mientras funciona la intervención pública ó la de organismos privados (Ídem, 23).

Este autor es crítico al referir el carácter asistencialista de las políticas sociales; después de décadas de su surgimiento, son varios los autores que se suman a esta línea de pensamiento, que asegura que estas, en lugar de haber generado “mejores condiciones de vida” para la población, generaron mayor desigualdad y una especie de conciencia colectiva en los que llamamos “pobres”, de creer que nunca dejaran de serlo y que es el Estado quien siempre debe suplir sus necesidades, en una especie de resignación a vivir en tales condiciones.

El tránsito de la política social, que va de la asistencia hacia el asistencialismo, revela también la creciente supeditación de lo social a lo económico. En estas condiciones, difícilmente la nueva arquitectura estatal puede concebir una política social integradora que, efectivamente, asista a los sectores poblacionales que requieran apoyo estatal para lograr una integración basada en la reducción de las desigualdades estructurales. Lo que puede constatarse, más bien, es un desvanecimiento de la política social como lineamientos de acción pública estatal frente a una creciente oferta de programas y, más aún, de proyectos que por su propia naturaleza poseen un alcance limitado. Quizá, por ello, se explique el actual frenesí de instituciones y organizaciones de muy diverso tipo por “hacer” políticas sociales sin tener en cuenta que en la base de este tipo de producción un requisito imprescindible es contar con un cierto poder acumulado (Ídem, 23).

Se debe entender las políticas sociales, no sólo como una construcción social e histórica, sino también desde una mirada crítica que reconozca lo que no han alcanzado. Por esa razón es necesario aterrizar en una definición que nos permita guiar la investigación. De allí que, de las varias definiciones planteadas hasta el momento destacamos la política social como una herramienta de intervención del Estado, que está mediada por el modelo de desarrollo vigente, lo cual determina de manera directa su importancia o no en el accionar social. Para este trabajo de investigación, es importante dejar planteado esta relación, que trataremos de entender dentro de un contexto territorial específico.

La Política Social en el Ecuador

En el Ecuador, al igual que en varios otros países latinoamericanos, el modelo de planificación del desarrollo nacional constituyó la primera fase del historial de las políticas públicas y de las políticas sociales. Con la creación de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) en 1954, se instaura un orden institucional de las políticas públicas que, década tras década ha adoptado nuevas formas en función de los imperativos que los distintos modelos de desarrollo han impuesto (Unda, 2011: 28).

En esta línea hacemos un breve recorrido por lo que han sido las políticas sociales en el Ecuador y para ello basaremos algunas de nuestros primeros planteamientos en el trabajo realizado por la Secretaría Técnica de Frente Social en 1997 y que detalla el período entre 1972 a 1996.

La política social en el Ecuador ha sido parte o producto de la política económica vigente, así las acciones en el área social se han visto diseñadas según el modelo de desarrollo y las prioridades del mismo. Al examinar las políticas sociales del país, se observan giros en los enfoques, instrumentos, modalidades de intervención y resultados, todos ellos vinculados a los cambios de estrategia de desarrollo y estrechamente interrelacionados entre sí. (STFS, 1997:88)

El análisis del período presentado por la secretaría, distingue tres modelos de desarrollo económico, cada uno de ellos con consecuencia para la intervención pública social.

Entre 1972-1981, a través de la política social redistributiva, el Estado fue el promotor y actor principal del desarrollo. La economía ecuatoriana, en el marco de un modelo basado en un Estado proteccionista y empresarial experimentó un singular proceso de transformación productiva, expansión económica y diversificación de la estructura del sector público (STFS, 1997:89).

Durante este período los gobiernos de turno llevaron adelante tres tipos de políticas sociales: primero, las políticas sectoriales regulares, con énfasis en la expansión del sistema educativo, los servicios de salud, la seguridad social y la promoción del desarrollo rural o campesino; segundo, las políticas sectoriales dirigidas a segmentos productivos estratégicos: promoción del modelo sustitutivo de importaciones, profundización del proceso de reforma agraria y colonización y reforma del sector público; tercero, las políticas de redistribución de ingresos y generación de empleo: concesión de subsidios generales y específicos a industriales y productores agrícolas y subsidios masivos a los productos básicos y los servicios públicos. (STFS, 1997:90).

Entre 1982-1990, fue el período de la política social compensatoria, aquí las demandas sociales se subordinaron a la racionalidad de la política económica². Las restricciones financieras internacionales hicieron insostenibles el modelo proteccionista y de subsidios de la década anterior y obligaron a un cambio de estrategia. Se produjo un cambio gradual de la regulación económica estatal hacia la regulación por el mercado.

² Las repercusiones sociales de esta política económica estuvo en la incidencia en la capacidad adquisitiva de las familias y por consiguiente en su calidad de vida. Resaltaron aquellas asociadas a una política fiscal restrictiva: recortes a los presupuestos sociales, revisión de los precios a los combustibles y de los servicios públicos, eliminación de ciertos subsidios (electricidad, teléfono, agua) y creación o elevación de impuestos (a los cigarrillos, por ejemplo).

En la acción pública social se distinguen dos ejes principales: políticas sectoriales regulares en los campos de educación, salud, seguridad social y desarrollo rural, e intervenciones especiales orientadas a compensar los costos del ajuste. Las primeras se destacaron, por su contribución en reducir la pobreza.

Tres rasgos caracterizan a las políticas sociales de éste período: programas sociales concebidos como “compensación” a los costos sociales de la estabilización económica, la insuficiencia y el recorte de recursos para la intervención social tradicional (educación, salud); y avances moderados y signos de deterioro en ciertos indicadores de educación y salud (STFS, 1997:93-4).

Entre 1991-1996, tenemos la política social asistencialista y subsidiaria, la acción social de este período se centró en la población de más bajos recursos. En el campo social se distingue, con posterioridad a 1992, una clara intención de redefinir el alcance y las modalidades de la intervención estatal. La ley de Modernización del Estado de 1993 fue un indicador del propósito de liberar al estado de sus compromisos sociales. Abrió el camino para la participación privada en sectores anteriormente reservados para el Estado, mediante concesiones, desmonopolización de los servicios y ventas de empresas públicas. En esta fase la política social usó dos tipos de instrumentos: nociones sectoriales regulares y programas específicos dirigidos a la población más pobre. Se trató de una política dependiente de la orientación económica pero, a diferencia de las medidas de la década de 1980, partió del supuesto de que el desarrollo social es un resultado de la liberación económica. (STFS, 1997:95).

La política social de los años 1990, muestra tres rasgos característicos: a) la intención explícita de cambiar el modelo de gestión de la política social, se iniciaron intentos para reducir la intervención estatal directa; b) la permanencia de los programas tradicionales de atención masiva de los servicios sociales de educación y salud, si bien han sido importantes los esfuerzos de atención dirigida, descentralizada y con participación de la comunidad, su magnitud es marginal en comparación con la acción ministerial; c) la pérdida de injerencia de los ministerios en la definición de políticas sociales, el enfoque de

estas acciones privilegia intervenciones dirigidas a grupos específicos o “focalizados” y busca disminuir los subsidios a los servicios públicos, trasladar las responsabilidades sociales a la sociedad civil e instalar un modelo descentralizado de gestión. (STFS, 1997:98-100).

Según el informe Cero (2011), el país no escapó, en los años noventa y la primera mitad de los años 2000, a los procesos de transformación económica y de liberalización comercial que dieron preeminencia al mercado externo. En este período, la economía ecuatoriana continuó gravitando fundamentalmente alrededor de la producción petrolera, a pesar de la drástica caída de su precio internacional, mientras se intentaba introducir nuevos principios de intervención en lo social, orientados por el objetivo de eficiencia en la gestión de recursos. Estas políticas, centradas en funciones de utilidad, movilizan el concepto de capital humano y la focalización. Este proceso no se realizó sin tensiones y resistencias. Los proyectos de reforma que apuntaban a la modernización en el sector social no lograron sus objetivos o lo hicieron de manera residual (CERO, 2010:288).

Según Unda (2011), estos enfoques con sus prácticas correspondientes han predominado en casi medio siglo de implantación de las políticas públicas y de las políticas sociales en el Ecuador. Todas las variantes ensayadas (intersectorialidad, universalidad, focalización, etc.) han mostrado que solo contribuyen a profundizar las diferencias sociales y económicas, puesto que han dejado intocado el modelo de acumulación concentrador de la riqueza al no haber implementado sistemas tributarios que promuevan una recaudación proporcional y equitativa (Unda, 2011:28). Cuestión que empieza a modificarse y alterarse únicamente con el paquete de reformas tributarias y, en general, con el modelo redistributivo implantado en el actual régimen gubernamental (2007-2012).

En el año 2005, Ecuador se encontraba en el penúltimo lugar en la relación entre gasto social y PIB en América Latina, tanto a nivel total como per cápita. Ecuador era el país que menos pagaba a sus asalariados en comparación con el resto de países de América Latina, es decir, que la población se encontraba en una situación de marcado deterioro de sus ingresos, en un contexto de internacionalización de precios de los productos industriales

y de parte de los productos de consumo a partir de la dolarización y de la contracción de la inversión social, puesto que el Estado invertía muy poco en salud, educación y otros beneficios sociales.

Según Ortiz (2012), “el desgaste del sistema político, la crisis de partidos, la adopción de políticas neoliberales, y con ellas el debilitamiento del Estado, fueron elementos que determinaron el contexto sociopolítico y económico del Ecuador de finales del siglo XX e inicios del siglo XXI” (Ortiz 2012, 55).

En el análisis hecho por el autor plantea que, “en 2007 una nueva fuerza política, Alianza País, llegó al gobierno y convocó a una nueva Asamblea Constituyente con el propósito de renovar el marco normativo y transformar el modelo de sociedad y de Estado” (Ortiz 2012, 55-6). En la misma línea Unda (2011), sostiene que “es sólo con los actuales procesos de reforma tributaria vigentes desde 2008 que aparecen señales claras de que el Estado promueve una recaudación de acuerdo con los principios del Estado de Bienestar; es decir, propiciando el pago de impuestos (a la renta, sobre todo) bajo la premisa de que quien más rentas obtiene más debe contribuir al fisco” (Unda, 2011:29).

Política Pública en Infancia

Como se observó en el primer capítulo sobre la historia de la infancia, en el transcurso del último siglo, cambiaron profundamente las imágenes de nuestra sociedad sobre la niñez y adolescencia, tal cual lo hicieron los modelos de cómo el mundo público debe responder a las necesidades específicas de este grupo etario.

Analizar las políticas de infancia sin que previamente se analice el Estado, su configuración y procesos históricos, así como sus interrelaciones con la sociedad, conduce inevitablemente a circunscribir dicho análisis en un muy limitado marco en el que, a lo sumo, se podrá describir los aspectos de orden técnico instrumental y los efectos que las políticas han tenido en su implementación. Esta línea de análisis es cerradamente descriptiva, no obstante su innegable utilidad instrumental, impide elaborar explicaciones

que, efectivamente, den cuenta de la complejidad del proceso de elaboración y gestión de la política pública en general y, específicamente, de las políticas de infancia. Y, con ello, dificulta la comprensión de las acciones que se desprenden de las políticas públicas y de las políticas sociales (Unda, 2011: 18).

Las políticas públicas son un instrumento mediante el cual las sociedades pueden dirigir sus recursos y energía para alcanzar los objetivos que se proponen. Una política se expresa, primero, en una decisión sobre lo que se quiere lograr a largo plazo —objetivos y metas— y, segundo, en la asignación de recursos y en la programación de acciones concretas —un plan de acción—. Pero las políticas públicas pueden responder a distintas orientaciones y obtener distintos resultados; la acción pública está centrada en tareas necesarias para el funcionamiento de la sociedad: administrar recursos o solucionar problemas. De ahí lo novedoso de una política pública basada en el concepto de derechos. Un enfoque basado en los derechos tiene dos objetivos inseparables: el primero, garantizar el bienestar de la población y sus oportunidades de desarrollo personal y colectivo y, el segundo, crear un sentido de identidad o conexión de la población con las instituciones que la representan (ODNA, 2005:22).

En el caso de la niñez y adolescencia, una política pública con enfoque de derechos implica asegurar su crecimiento saludable y su desarrollo intelectual, pero también fomentar su reconocimiento como miembros de la comunidad, promover una participación más activa, que vaya más allá del mero hecho de estar presente, que coadyuve su correcto desarrollo dentro de una sociedad incluyente.

Las políticas públicas tradicionales se centraron casi exclusivamente en la satisfacción de necesidades —por ejemplo el cuidado de la salud, la educación o la construcción de infraestructura urbana— como actividades de una estructura administrativa separada de la sociedad. Una política pública con enfoque de derechos es una actividad para cumplir con las obligaciones del Estado pero también para fomentar la cohesión social. Desde este enfoque, las políticas sociales deben articular el mejoramiento de un ejercicio

efectivo de ciudadanía. Lo novedoso de esta construcción es que promueve las capacidades para vivir en comunidad, crear autoconfianza y desarrollar solidaridad y un sentido de pertenencia (ODNA, 2005:24).

Según el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (2005), el enfoque de derechos implica adoptar prioridades mínimas y atender a todos los grupos vulnerables. El enfoque de derechos reconoce la interconexión de nuestras vidas como adultos y padres, hombres y mujeres, funcionarios públicos y trabajadores, niños, niñas y adolescentes. Reconoce también que estas relaciones no son necesariamente autoritarias o jerárquicas. La inclusión de los niños y niñas como ciudadanos cambia su papel en la vida colectiva: dejan de ser personas de segunda o extraños a la vida pública. El enfoque implica varios aprendizajes para las personas y las organizaciones:

- Dejar de pensar en la niñez como un proyecto en creación, con relevancia únicamente en el futuro. Es preciso ver a los niños y niñas como seres reales y dar atención a sus necesidades e intereses actuales.

- Reconocer que los niños, niñas y adolescentes tienen voz. Esto implica no solo cambiar las actitudes excluyentes y discriminatorias, sino darles información y aprender a escucharlos.

- Pero tener voz no es suficiente: escuchar a los niños y niñas requerirá, a su vez, *cambios importantes en las prácticas de decisión colectiva*. Los niños y jóvenes no pueden ser simplemente voces y presencias de exhibición: los interlocutores adultos deben genuinamente mantenerse abiertos a sus puntos de vista (ODNA, 2005:22-25).

Para Güendel (2005)³, “el enfoque de derechos es una perspectiva ética, política y programática que pone en el centro de la sociedad a los sujetos: hombres y mujeres de cualquier edad, género o grupo étnico y, por supuesto, sus familias y comunidades”. Para el autor, bajo este enfoque, las instituciones políticas y sociales constituyen un medio para

³ Tomado del artículo de Ludwig Güendel: Políticas Públicas con Enfoque de Derechos, presentado en el informe sobre el estado de la infancia del Observatorio de Derechos de la Niñez y Adolescencia en el 2005.

garantizar el bienestar de las personas y no fines en sí mismos, como postulan los enfoques tradicionales”. Continuando expone que, “las políticas públicas con enfoque de derechos son aquellas basadas en la participación activa y vigilante de la ciudadanía, dirigidas a garantizar o propiciar el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos”. Determina el alcance de las mismas en que “su programación debe estar orientada a conseguir resultados medibles y al logro de cambios culturales en las instituciones de la maternidad, paternidad y otras de igual importancia en la vida de las mujeres, los niños, las niñas y adolescentes. Esto significa que deben estar debidamente financiadas y sometidas al permanente control ciudadano” (Güendel, 2005:39).

Según el Instituto Interamericano del Niño, una política pública de infancia es un “conjunto articulado de acciones que incluye el nivel nacional, el nivel intermedio, del Estado, provincia, departamental y el nivel local y/o municipal. Dicha articulación de acciones ocurre cuando el Estado y la sociedad civil logran trabajar mancomunadamente por el derecho, por la promoción, la defensa y la atención a los derechos de las niñas y los niños” (IIN, 2002:10). La definición destaca el rol importante de la política pública en los diferentes niveles de gobierno.

Como sostiene Emilio García (1997)⁴, las políticas públicas de protección de los NNA en el marco de la Convención se distribuyen en cuatro niveles. Estos se presentan en la forma de una pirámide cuya área disminuye cuanto más nos desplazamos desde la base hacia la cúspide. La sección más ancha está representada por políticas sociales básicas como educación y salud. En el segundo nivel encontramos las políticas de ayuda social, es decir, las medidas de protección en sentido estricto. Más arriba se hallan las políticas correccionales, las medidas de respuesta socio-educativas de respuesta a la delincuencia juvenil. Finalmente, en la cima, las políticas institucionales que se refieren a la

⁴ Esta cita fue tomada del documento: “Derechos de la Niñez e Inversión Social: Profundizando los compromisos de UNC respecto a los derechos de niños, niñas y jóvenes”. La realización de este estudio estuvo a cargo del equipo de trabajo conformado por la Secretaría de Extensión Universitaria (SEU) - Universidad Nacional de Córdoba en 2007.

organización administrativa y judicial, es decir, a los derechos procesales fundamentales de los NNA.

Según el Código de la Niñez y Adolescencia (2003), “las políticas públicas son un conjunto de decisiones, tomadas por autoridades competentes, que se traducen en directrices y acciones sistemáticas, estratégicamente seleccionadas dentro de un conjunto de alternativas, en respuesta a las demandas de cumplimiento de los derechos de grupos sociales; en su formulación, existe participación de los diferentes actores, y se ponen en práctica mediante la ejecución de planes y programas” (Art. 193, CNA).

Como expone Soledad Álvarez (2011), “hace cinco décadas los niños, niñas y adolescentes estaban completamente invisibilizados en la esfera pública; no eran prioridad en la agenda nacional; no se los concebía como individuos autónomos (...) o como sujetos de derecho” (Álvarez, 2011:343). Hoy podemos decir que se han dado varios avances en cuanto a infancia, tal cual lo plantea la autora, “por lo menos en temas legales”. Muchos de estos avances fueron presentados ya, a ellos sumaremos un detalle más específico en el marco de las últimas normativas emitidas a favor de la infancia en el país.

Para ello se cita a Ortiz quien refiere que, “el Estado abre sus compuertas para que la sociedad civil intervenga en la política pública. Con respecto a los temas de infancia son importantes al menos tres dispositivos: 1- los concejos de derechos, 2- los consejos sectoriales en cada ministerio, y, 3- la planificación”. En este análisis centrado en el rol de la participación en la nueva normativa, el autor resume que, “los consejos de derechos se los define como instancias orientadas a asegurar la plena vigencia y ejercicio de los derechos, concentrando su función en la “formulación, observancia, seguimiento, y evaluación de políticas”. Dentro de esa nueva concepción, se mantiene el Consejo de la Infancia, sólo que ahora se convierte en parte de los consejos de igualdad (Constitución 2008, Art. 156, 157, Sexta disposición transitoria)”. Con respecto a los consejos sectoriales, el autor cita el artículo 52 y expone que “cada ministerio tiene la obligación de conformar dichos consejos en los que deben intervenir delegados de las organizaciones para incidir ya

sea con propuestas, consultas o controlando lo que cada uno de ellos hace (Artículo 52)” (Ortiz 2012, 56).

En cuanto a las competencias del gobierno local, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, que es el marco legal que supone oportunidades para la defensa de los derechos de la niñez y de la adolescencia, tanto en relación a la participación de la sociedad civil, en particular del movimiento de la infancia, como en relación a las funciones de este gobierno (Ortiz 2012, 55-6).

Hoy por hoy varios organismos multilaterales están planteando la necesidad de invertir en la infancia como una estrategia que deberían aplicar los gobiernos, entre ellos presentamos uno de los argumentos propuesto por Unicef en relación al tema. “argumento económico.- Niños y niñas sanas, bien alimentadas y educadas, desarrollan capacidades físicas e intelectuales y se convierten en la fuente productiva de la sociedad del futuro. Trabajadores, empleados y profesionales educados, calificados y sanos permiten potenciar las fuentes del crecimiento económico en el presente” (Unicef, 2009.19).

Capítulo cuatro: Investigación

El presente es un estudio de tipo exploratorio, que analiza hasta qué punto se está implementando la política nacional de protección integral a la infancia en el Distrito Metropolitano de Quito.

Para determinar el rol de las políticas en infancia dentro de las políticas del gobierno local, se analizaron ambas políticas obteniendo una visión clara de que está pasando con los niños, niñas y adolescentes en este territorio específico del país.

Para analizar en qué medida las políticas implementadas por el Consejo metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (COMPINA) estuvieron en concordancia con lo que dispone la política nacional; se tomó como la base de análisis dos políticas específicas del plan de protección integral a la niñez y adolescencia del Distrito Metropolitano de Quito 2006-2010: a). Garantizar la protección de toda forma de tráfico y trata de niños, niñas y adolescentes (Política 17) y b). Garantizar la permanencia de niños, niñas y adolescentes privados temporal o definitivamente de su medio familiar, en programas de base familiar, hasta lograr su reinserción, autonomía o adopción (Política 21); haciendo un acercamiento a los programas y proyectos en ambos temas y entrevistas a informantes claves.

Finalmente una comparación minuciosa del plan decenal de protección integral a la niñez y adolescencia 2004-2014 y el plan de protección integral a la niñez y adolescencia del Distrito Metropolitano de Quito 2006-2010, permitió conocer en concreto lo articulado de lo nacional en lo local, a través del COMPINA y sus políticas de protección integral en el Distrito Metropolitano de Quito

Contexto

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) tiene una importancia geopolítica estratégica para el Ecuador. Ocupa una superficie de 4.235,2 km², alberga al 15,5% de la población nacional y es el territorio donde se encuentra la capital política-administrativa del país. Su área de influencia y representación es de alcance nacional y además su patrimonio físico es Patrimonio Cultural de la Humanidad desde 1978.

El DMQ ocupa el territorio del antiguo Cantón Quito, que en 1993 fue reconocido por el Estado como territorio especial (Distrito Metropolitano) por su particular condición demográfica y política; desde entonces su administración asumió nuevas competencias y para una mejor gestión, dividió el territorio en ocho administraciones zonales, las que contienen a sesenta y cinco parroquias, de las cuales treinta y dos son urbanas y treinta y tres rurales (Plan de Desarrollo DMQ, 2011:14).

Según el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del DMQ, las parroquias con el mayor porcentaje de pobreza en hogares (entre 48% y 76%) están principalmente al occidente (Pacto, Gualea, Nanegal, Nono, Lloa) y algunas parroquias de la delegación Norcentral (San José de Minas, Atahualpa y Puéllaro). Les siguen las parroquias orientales alrededor del Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito, a excepción de Pumbó, así como las parroquias La Merced, Píntag, Guangopolo y Amaguaña, en donde el NBI se encuentra entre el 24% y 48%.

Según datos del Censo de Población y Vivienda del 2010, el DMQ cuenta con una población de 2'239.191 habitantes, de los cuales 1'088.811 son hombres y 1'150.380 mujeres; del total de la población el 9% son niños de 0 a 4 años, el 18% son niños de 5 a 14 años y el 9% de 15 a 19 años. Esta población presenta una distribución similar entre mujeres (51%) y hombres (49%).

Para el año 2005, el número de niños niñas y adolescentes (NNA) del DMQ en situación de pobreza extrema fue de 268.311. Por otro lado, el Censo realizado por COMPINA- MDMQ en el año 2006, determinó que 2.228 NNA viven, trabajan o

acompañan en la calle, 251 NNA están en centros de atención y en situación de calle, 785 NNA acompañan a sus padres quienes trabajan en la calle, y 1.485 NNA viven en la calle. Según la misma fuente, la mayor concentración de NNA en situación de calle se encuentra en las Administraciones Zonales Centro, 44%; Eloy Alfaro 18%; Quitumbe 14%; La Delicia 13% y Norte 10%.

En el estudio realizado por el Observatorio Social del Ecuador en el año 2011, se muestra que uno de cada dos niños que trabajan en el DMQ lo hace en los mercados.

La infancia indígena tiene una importante presencia (17%), principalmente en San Roque (22%). Los niños-as afro-ecuatorianos representan el 4% de la población encontrada. En cuanto a la oferta de servicios de exigibilidad y restitución de derechos, el DMQ cuenta con 2 Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos, según el Sistema Único de Información del DMQ y del Observatorio de la Niñez y Adolescencia 2006, el 40% (291.684) de los NNA, está riesgo de vulneración de derechos. El número de usuarios que han acudido a las Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos en busca de mecanismos y acciones de restitución de derechos a los NNA desde enero a agosto del 2011 es de 1.600, que representa apenas al 0.55% de la demanda potencial (Plan de Desarrollo 2011:61)

Según el último censo nacional de población y vivienda, el 37.26% de la población es menor de 18 años (INEC, 2010), de este segmento casi el 67 % corresponde a niños y niñas entre los 0 y los 11 años.

Para fines de esta investigación se considera parte importante del contexto entender la conformación del COMPINA y su rol en el DMQ, este es un organismo colegiado, integrado paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil. Goza de personería jurídica de derecho público y de autonomía orgánica, funcional y presupuestaria. Está presidido por el Alcalde, que es su representante legal (Atr.201), trabaja desde el 2006 en el Distrito Metropolitano de Quito, y es el responsable de definir las políticas públicas, vigilar y exigir su cumplimiento a los demás organismos que conforman el sistema, a fin de

garantizar la protección, defensa y exigibilidad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que habitan el distrito.

Además de elaborar y proponer políticas y planes de aplicación local para la protección de los derechos de la niñez y adolescencia y vigilar su cumplimiento y ejecución, el COMPINA, es responsable de evaluar la aplicación de la Política Nacional y local de Protección integral a la Niñez y Adolescencia y su Plan Nacional.

El COMPINA, contó con un Plan de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (2006 – 2010), compuesto por 30 políticas; ésta investigación se planteó analizar de qué manera se articularon y “aterrizaron” las políticas de protección integral en el Distrito Metropolitano de Quito.

Por lo tanto se consideró pertinente conocer de qué manera estas políticas de atención y protección a la infancia, estuvieron articuladas a lo nacional, teniendo en cuenta que dicho plan se entro en vigencia en el 2006, el mismo será contrastado con el plan equinoccio 21, que fue el plan de desarrollo vigente en ese año.

De allí que los objetivos planteados en este trabajo de investigación responden específicamente al período de vigencia del Plan de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (2006 – 2010).

Resultados de la Investigación

Después de hacer un breve recorrido por la historia de la infancia, y de llegar a una definición de política pública que responda a este trabajo, para así aterrizarlo en las políticas sociales y más específicamente en políticas en infancia, y de comprender el contexto en que se desarrolla la investigación, llegamos al intento de responder a los objetivos planteados en este trabajo.

El COMPINA, cuenta con un Plan de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (2006 – 2010), compuesto por 30 políticas. A través de una metodología cualitativa que usó como instrumento investigativo una entrevista semi-estructurada, ésta investigación se

planteó analizar de qué manera se articularon y “aterrizaron” las políticas de protección integral en el Distrito Metropolitano de Quito. Por lo tanto se consideró pertinente conocer de qué manera estas políticas de atención y protección a la infancia, incidiendo territorialmente en las localidades, específicamente interesó saber cómo el gobierno local reconoce la existencia de niños, niñas y adolescentes como ciudadanos sujetos de derechos e implementó políticas acordes.

En este marco, la investigación planteó como objetivo general: “Conocer cómo se dan las articulaciones entre lo nacional y el ámbito local, en el campo de las políticas de protección integral de la niñez y adolescencia, en el Distrito Metropolitano de Quito”. Para ello se establecieron tres objetivos específicos, que son los que guiarán el desarrollo del presente capítulo.

Al análisis de las políticas del Plan de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia del Distrito Metropolitano de Quito (2006-2010), hecho en el marco de su expedición y vigencia -2006 a 2010-, sumaremos el análisis actual del mismo, debido a que, la secretaría de inclusión del DMQ se encuentra en proceso de elaboración de la continuación del plan aquí analizado; a ello se debe que las políticas en este plan ya no vigente –legalmente– sigan guiando las acciones en beneficio de la infancia en la ciudad. De esta manera sabremos también que está pasando actualmente con la infancia en el DMQ.

Objetivo uno

Como primer objetivo el trabajo planteó: “conocer la importancia de las políticas de protección integral del COMPINA en el conjunto de políticas del Distrito Metropolitano de Quito”. Este objetivo se enmarca en la dinámica local, por lo cual se comparó el Plan Quito Siglo 21 y el Plan de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia del Distrito Metropolitano de Quito (Anexo 1).

Para cuando el Plan de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia del Distrito Metropolitano de Quito se elaboró, el plan de desarrollo de la ciudad - Plan Quito Siglo 21- ya tenía dos años de vigencia, ...no fue un plan nacido desde la institucionalidad municipal

o desde el gobierno municipal, sino desde éste espacio deliberativo que es el COMPINA, entonces, nosotros elaboramos e implementamos un plan antes de que en el municipio existan políticas específicas claras de niñez y adolescencia (03, entrevista, 2012). Si bien el COMPINA no es el ente que aprueba políticas -como establece el código-, pero fue quien presentó el plan al concejo municipal y ellos lo aprobaron (02, entrevista, 2012).

Sin embargo el Plan Quito Siglo 21, abrió la puerta para la implementación de estas políticas en el distrito, debido a su fuerte componente social y centrismo en el ser humano. El “Plan Quito Siglo 21” que se desarrolló a lo largo de cuatro años y el “Plan Bicentenario” que le sucedió, contemplaron un fuerte componente de acción social colocando al ser humano como parte importante del territorio. Quito fue pionero en la conformación del Consejo Metropolitano de Protección Integral de la Niñez, incluso antes de que se inicie la aplicación del Código de la Niñez, a ello se sumó una iniciativa de capacitación en derechos. El proceso terminó con la conformación de la Junta Cantonal de Protección de Derechos y el Consejo Consultivo de la Niñez y Adolescencia (ODNA, 2005:27).

Actualmente las reglas del juego han cambiado y con ellas el rol que cada instancia ha venido desarrollando. De esta manera el COMPINA empieza a tomar un rol más pasivo en la definición de política en la ciudad.

Pero los cambios que se han dado en el país en los últimos cinco años, en donde tanto el gobierno nacional como los locales, asumen o retoman la rectoría en políticas públicas, a nosotros nos obliga también a dejar de lado ese rol de definir políticas públicas y de más bien alinearnos a lo que los organismos rectores plantean y no sólo en el caso de las políticas distritales municipales, sino también de las políticas distritales que vienen dadas desde los rectores nacionales como los ministerios. Entonces, nosotros tenemos que hacer toda una lectura del rol que veníamos haciendo, ya no somos más definidores de políticas públicas y pasamos a ser un espacio de formulación o de propuesta de política

pública, pero enmarcándonos efectivamente en las políticas públicas distritales (03, entrevista, 2012).

En esta línea la encargada de tal función en el DMQ es la Secretaría de Inclusión Social, que es la instancia sectorial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito encargada de ejercer la rectoría de las políticas públicas de inclusión social en el territorio, con un enfoque de derechos humanos, en el marco de la igualdad en la diversidad y no discriminación. Una de las políticas sociales prioritarias asumidas por el Cabildo es la protección especial de los derechos de los niños, niñas y adolescentes –NNA- que se encuentran en situación de calle, o en riesgo de estarlo, mediante acciones, planes y programas para la atención, prevención, protección, restitución de derechos, así como inclusión social (Municipio de Quito).

El rol de la secretaría actualmente es visto como pasivo en temas de infancia, al pasar por un proceso de estabilización institucional, la políticas que regirán a DMQ en el área infancia no existen todavía, ...ahora en temas de niñez y adolescencia le compete al municipio, a la secretaría de inclusión social concretamente, pero por ahora, la secretaría de inclusión, no ha logrado todavía desarrollar un plan de niñez que le remplace, articule o incluya al plan de niñez y adolescencia desarrollado por el COMPINA en el año 2006, lo que hay en este momento es una articulación de voluntades, una articulación tal vez de competencias, pero una articulación real entre las políticas que teníamos anteriormente con las actuales casi no hay (...), el tema no pasa por seguir construyendo más políticas públicas, si no por tratar de concretar y aterrizar las que están en el plan, en lo local, ... la secretaría está construyendo este plan y no sólo en temas de niñez, porque la secretaría le corresponde también los otros temas de inclusión social de todo los grupos de atención prioritaria, entonces, para esta secretaría también es un reto fuerte mirar el tema de la inclusión social desde políticas públicas integrales y también específicas (03, entrevista, 2012).

Objetivo dos

El objetivo dos busca: “analizar en qué medida las políticas de protección integral del consejo metropolitano de protección integral a la niñez y adolescencia, se articulan a las políticas nacionales” (Anexo 2).

Considerando que, analizar el aterrizaje local de todas las políticas, es un trabajo que requiere de otras condiciones, se tomará como la base de análisis dos políticas específicas del Plan de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia del Distrito Metropolitano de Quito 2006-2010:

a). Garantizar la protección de toda forma de tráfico y trata de niños, niñas y adolescentes (Política 17), y;

b). Garantizar la permanencia de niños, niñas y adolescentes privados temporal o definitivamente de su medio familiar, en programas de base familiar, hasta lograr su reinserción, autonomía o adopción (Política 21).

La elección de las mismas responde a que tanto la trata de niños, niñas y adolescentes, como la privación del medio familiar de los mismos, son dos temas que rigen el debate actual en cuanto a derechos de la infancia -desde instancias internacionales, pasando por lo nacional hasta llegar a lo local-, debido al aumento de los índices en estos delitos y formas de privación del medio familiar.

En referencia a la trata de personas, podemos decir que constituye el tercer negocio ilícito más lucrativo, luego del tráfico de drogas y de armas. Se estima que el mercado global de la esclavitud sexual genera alrededor de 32 billones de dólares anualmente (Oficina de lucha contra el Crimen y Narcotráfico de las Naciones Unidas, 2010).

Entre el 2007 y el 2010, el número de casos atendidos por la Unidad de Trata de la DINAPEN vinculados a la trata con fines de explotación laboral y explotación sexual ha ido en aumento muy rápidamente. En este periodo se reportaron cerca de 60 casos relacionados con trata con fines de explotación laboral y 108 casos de trata por explotación

sexual. Sin embargo, las denuncias receptadas por explotación laboral y sexual registradas entre 2005 y 2010, indican que se reportaron 160 casos por explotación laboral y 328 por explotación sexual, de los cuales el 60% han ocurrido en los últimos tres años (DINAPEN, 2011 en ODNA, 2012).

De ahí que sea posible afirmar que en el Ecuador estén identificados “centros emisores” de explotación laboral que llevan niños, niñas y adolescentes saliendo desde las comunidades rurales indígenas y mestizas de la Sierra —donde esta práctica lleva alrededor de una década—, dirigiéndose hacia destinos como Colombia, Chile, República Dominicana y Venezuela para trabajar en diversos tipos de negocios o en el servicio doméstico (García, 2009 en ODNA, 2012).

Este fenómeno, además, no solo ocurre a través de las fronteras internacionales sino también al interior del país; las ciudades de Santo Domingo, Esmeraldas, La Concordia, Manta, Chone, Quevedo, Babahoyo y Machala han sido identificadas como puntos de “enganche” para captar a las víctimas y transportarlas hacia diversas ciudades del país – Guayaquil, Riobamba y Quito⁵ y de allí hacia Ibarra, Coca y Lago Agrio (ODNA, 2012:183), fenómeno que responde a las múltiples características propias de la frontera norte de nuestro país, las condiciones de pobreza e inseguridad han llevado a esta región a ser un lugar estratégico para la trata y tráfico de personas, y más de niños y niñas, quienes por las características propias de su edad resultan ser presas fáciles para las redes de trata.

En cuanto al acogimiento, a pesar de no existir estadísticas actuales en el país sobre el número de niños, niñas y adolescentes que se encuentra bajo esta modalidad, el último censo nacional de población y vivienda (2010), arrojó cifras preocupantes, detectando que, alrededor de 500.000 niños y niñas menores de 5 años no están al cuidado de sus padres.

⁵Quito se ha convertido en una ciudad estratégica para las redes de trata, ya que colocar a una adolescente en algún “Night Club” de “primera clase”, genera mayores beneficios económicos al tratante y le da la facilidad de trasladar a las víctimas a la frontera –norte, principalmente-, para luego ser sacadas del país.

Según la CDN, “los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio familiar, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado” (Art. 20).

Según la RELAF (Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar) sobre el tema: niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América Latina - Contextos, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivencia familiar y comunitaria, manifiesta bajo el título de Niños y Niñas “jefes de hogar”, evidenció que en el “ Ecuador, el 53% de los niños, niñas y adolescentes (261.318) viven con los abuelos, el 16% (77.355) con otros parientes y el 6% (27.447) con hermanos. El 2,3% (11.435) se autodefinen como jefes/as de hogar y, de ellos, el 65%29% (7.466) son hombres y el 34.71% (3.969) son mujeres” (en MIES-INFA. 2011).

La investigación realizada en el 2006 por el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, determinó que 3.128 niños estaban privados de su medio familiar, acogidos en un total de 106 instituciones en 14 provincias del país.

En esta misma investigación se establecieron como las principales causas del ingreso, a partir de las instituciones que tenían registros: 1) abandono; 2) la falta de recursos económicos y 3) maltrato físico o emocional. Al momento del ingreso el 47,04% de niños, niñas y adolescentes requerían tratamiento médico y un 41,63% se encontraba enfrentando algún grado de desnutrición; el 11,32% no disponía de esta información (CNNA, 2006).

Con los antecedentes presentados en materia de las dos políticas analizadas, para responder al segundo objetivo planteado en esta investigación, tomaremos como base los niveles nacional y local de los planes de protección integral. Así tenemos que de las 30 políticas que contempla el Plan de Protección Integral, 14 que representan casi el 50% fueron destinadas a protección especial -tal cual se observa en la tabla comparativa-, lo que nos permite evidenciar la importancia dada en el plan en materia de protección especial.

Estas políticas fueron ordenadas bajo problemáticas específicas como: desnutrición (política 14), maltrato y abuso sexual (política 15), explotación sexual (política 16), tráfico y control (política 17), trabajo infantil (política 18), mendicidad (política 19), callejización (política 20), privación del medio familiar (política 21), adolescentes infractores (política 22), discapacidades (política 23 y 24), adolescentes embarazadas (política 25), VIH /sida o en riesgo de tenerlo (política 26), y alcohol y drogas (política 27).

En cuanto al Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (2004- 2014), mismo que contiene 29 políticas que rigen el accionar en materia de infancia hasta la actualidad a nivel nacional, encontramos que se hace una distinción etaria para ordenar las políticas: niños y niñas menores de 6 años (políticas del 1 a 9)), niños y niñas de 6 a 12 años (políticas de la 10 a la 19), adolescentes hombres y mujeres (políticas de la 20 a la 29).

En relación a la política 17 “garantizar la protección de toda forma de tráfico y trata de niños, niñas y adolescentes”, del Plan de Protección Integral del Distrito Metropolitano de Quito, vemos que esta se articula a dos políticas del Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. En relación al primer grupo etario –niños y niñas menores de 6 años-, se articula a la política 9, misma que se enfoca en la “Prevención y atención a toda forma de maltrato, violencia, abuso y explotación”.

En relación al tercer grupo etario -adolescentes hombres y mujeres- la articulación se da de manera más específica con la política 26 que refiere la “protección contra el maltrato, el abuso y acoso sexual, tráfico y la explotación sexual comercial”.

La articulación de la política 21 “garantizar la permanencia de niños, niñas y adolescentes privados temporal o definitivamente de su medio familiar, en programas de base familiar, hasta lograr su reinserción, autonomía o adopción”, del Plan de Protección Integral del Distrito Metropolitano de Quito, en el primer segundo etario –niños y niñas de 6 a 12 años- se da con la política 17 “garantizar servicios públicos destinados a restituir derechos y protección frente al maltrato, el abuso, el trabajo infantil, privación del medio

familiar y pérdida de niños y niñas”. No se observa relación directa con otra política del plan.

Objetivo tres

El objetivo tres de esta investigación buscó: “identificar qué de lo estipulado en la política nacional de protección integral, se ha articulado en concreto en el Distrito Metropolitano de Quito”.

Para este propósito fue necesario sumar una nueva normativa en relación a la política en infancia en el Distrito Metropolitano de Quito, puesto que no encontramos una mejor manera de validar por parte del municipio de Quito las políticas planteadas en el plan nacional, que pasan a la vez por la agenda social y el plan local de protección, estas son las ordenanzas emitidas por el Distrito Metropolitano de Quito a favor de la niñez y la adolescencia de la ciudad (Anexo 3).

Así tenemos la Ordenanza 202 que regula la conformación, articulación y funcionamiento del Sistema de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en el Distrito Metropolitano de Quito.

Artículo... ().- De la naturaleza jurídica.- el concejo metropolitano de protección integral a la niñez y adolescencia (COMPINA) es un organismo colegiado, que goza de personería jurídica de derecho público y autonomía orgánica, funcional y presupuestaria, con jurisdicción en el Distrito Metropolitano de Quito. Está integrado paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil y sujeto a las disposiciones establecidas en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

La ordenanza 213, regula la protección de los niños, niñas y adolescentes contra el trabajo infantil en basurales, manejo de residuos sólidos.

Art. II, 345. 1.- De la erradicación progresiva del trabajo infantil en el manejo de residuos sólidos en el distrito metropolitano de Quito.- Prohíbese la permanencia, promoción e incorporación de niños y adolescentes menores de dieciocho años en todo trabajo relacionado con desechos sólidos. En su calidad de gobierno local y en

alianza con otros organismos de la sociedad civil, la Municipalidad Metropolitana de Quito establecerá políticas preventivas y de atención que posibiliten la erradicación progresiva del trabajo infantil en el manejo de residuos sólidos. Dichas políticas atenderán la problemática de manera integral; es decir, tomarán en cuenta la restitución de derechos desde el ámbito de la salud, de la educación, de las relaciones familiares y generarán un entorno favorable al mejoramiento de las condiciones de trabajo de las familias a las que pertenecen los niños y adolescentes minadores para facilitar su retiro de los basurales y vertederos de escombros. Así mismo, emitirá medidas de carácter legal para prevenir y prohibir este tipo de trabajo atentatorio al pleno ejercicio de los derechos reconocidos en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

La Ordenanza 241, para la protección especial de los derechos de los niños, niña y adolescentes en situación de riesgo en las calles del Distrito Metropolitano de Quito:

Art. I... La Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito declara política pública la protección especial de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo en las calles del Distrito Metropolitano de Quito; para el efecto, orientará sus planes, programas, proyectos y acciones a la atención, prevención, protección, restitución de derechos e inclusión social de este grupo vulnerable.

Y la ordenanza 246, para la protección integral de los niños, niña y adolescentes contra la explotación sexual en el Distrito Metropolitano de Quito:

Art. I... (1).- El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito declara política pública la protección integral de todos los niños y adolescentes, que habitan o transitan dentro de su jurisdicción, contra cualquier forma de explotación sexual. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito orientará sus planes, programas y acciones a prevenir la ocurrencia de la explotación sexual comercial, colaborar en su control, investigación y sanción y, en especial, a proteger y restituir en forma inmediata los derechos de los niños y adolescentes víctimas de la misma o en riesgo de estarlo.

En estas cuatro normativas, se observa que la Ordenanza 246 está en concordancia con una de las políticas aquí analizadas, aunque de manera más específica tendríamos que decir que está en concordancia con uno de los fines de la trata de personas que se estipula en dicha política.

Otra categoría de análisis que nos permitió determinar que se ha articulado en concreto en el Distrito Metropolitano de Quito, fue las políticas enfatizadas en el plan de protección integral, estas son: A). protección integral a las familias para que cumplan a plenitud su rol, se prevenga la violencia intrafamiliar y se apoye la integración de sus miembros; B). cumplimiento de los 10 años de educación básica e incremento del acceso a los 3 años de bachillerato; C). acceso de mujeres embarazadas, recién nacidos, niños, niñas y adolescentes a la atención en salud, en enfoque integral, intercultural y de género; D). Inclusión social de niños/as y adolescentes –y sus familias- en situación de pobreza y extrema pobreza, a programas y servicios municipales, E). restitución de los derechos y atención integral a niños, niñas y adolescentes víctimas de maltrato y abuso sexual, o en riesgo de estarlo; F). protección y atención integral a niños, niñas y adolescentes callejados (erradicación progresiva); G). Construcción de una sociedad fraterna, equitativa e incluyente, fundamentada en la dignidad y respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes; H). Ejercicio de ciudadanía de niños, niñas y adolescentes y, I). Fortalecimiento del Sistema de Protección Integral a la niñez y adolescencia en el DMQ.

Capítulo cinco: Conclusiones

En cuanto al objetivo general planteado en esta investigación sobre: “conocer cómo se dan las articulaciones entre lo nacional y el ámbito local, en el campo de las políticas de protección integral de la niñez y adolescencia, en el Distrito Metropolitano de Quito”. Podemos decir que estas se han dado a través de la implementación de planes y ordenanzas a nivel local, que en base a lo analizado aquí, se entiende que dicha normativa local está en concordancia con lo nacional y. en algunos casos estas especifican más las problemáticas y acciones a tomar.

En respuesta al primer objetivo específico planteado: “conocer la importancia de las políticas de protección integral del COMPINA en el conjunto de políticas del Distrito Metropolitano de Quito”, el análisis de la normativa local nos permitió evidenciar en primer lugar que, el plan de protección integral como tal, nace en un período donde el del Distrito Metropolitano de Quito ya ejecutaba sus plan de desarrollo, para varios expertos en el tema, el mismo, debido su enfoque humanista, permitió la aceptación y aprobación de un plan de protección integral en favor de la niñez.

En el segundo objetivo específico: “analizar en qué medida las políticas de protección integral del consejo metropolitano de protección integral a la niñez y adolescencia, se articulan a las políticas nacionales”; encontramos a través del análisis de dos políticas específicas del plan de protección integral local -a). Garantizar la protección de toda forma de tráfico y trata de niños, niñas y adolescentes (Política 17) y b). Garantizar la permanencia de niños, niñas y adolescentes privados temporal o definitivamente de su medio familiar, en programas de base familiar, hasta lograr su reinserción, autonomía o adopción (Política 21) – que estas están articuladas al plan nacional decenal de protección integral a la niñez y adolescencia.

En referencia al tercer objetivo específico: “identificar qué de lo estipulado en la política nacional de protección integral, se ha articulado en concreto en el Distrito

Metropolitano de Quito”, se analizaron el número de ordenanzas municipales emitidas a favor de la infancia y las políticas del plan de protección integral local que fueron priorizadas, en las últimas encontramos que a pesar de tener un carácter preventivo, las problemáticas abordadas por estas políticas priorizadas dejan ver el carácter restitutivo de las mismas.

La totalidad de los entrevistados coinciden en que a nivel país existen avances significativos en la política en infancia, tales como: la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño, el Código de la Niñez y la Adolescencia, el Plan Nacional Decenal de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, los avances alcanzados en las Constituciones de 1998 y 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, entre otros. Pero, más allá de los logros jurídicos se debe reconocer que la articulación entre los distintos niveles de gobierno se ha visto teñida por los colores políticos, que no siempre son los mismos en todos los niveles; esto ha determinado la apuesta en infancia a nivel local. En tal sentido, la nueva arquitectura propuesta, expresada en los Consejos de Igualdad, se presenta como una oportunidad de que las políticas puedan ejecutarse con menos dificultades y obstáculos en el marco del Plan Nacional para el Buen Vivir.

En el caso del Distrito Metropolitano de Quito, se evidenció el rol activo del COMPINA en la definición de las políticas en infancia desde la aprobación del plan integral de protección y que, al no haber un nuevo plan definido aun, las mismas siguen de alguna u otra forma rigiendo la acción local en el área infancia.

Por competencia a la Secretaría de Inclusión Social, es la responsable de elaborar el nuevo plan de protección integral del distrito, el mismo que según los entrevistados se encuentra en proceso de construcción, este se ha tardado debido a los cambios institucionales e inestabilidad de personal en el municipio.

La tesis invita a abrir el debate sobre la importancia de invertir en la niñez y adolescencia, sabiendo que un país que invierta en el desarrollo adecuado de su infancia, a

futuro podrá contar con ciudadanos adultos que contribuyan al desarrollo de esa sociedad, lo que disminuye los recursos invertidos del Estado en la atención a problemáticas sociales (centros de rehabilitación social, programas de restitución de derechos, etc.). Claro está que esta es una estrategia que permitirá evaluar sus impactos en un futuro lejano, puesto que, la sociedad actual ecuatoriana presenta aún serios problemas en cuanto a igualdad, acceso y oportunidades.

Una de las trabas más grandes para la articulación de la política en infancia tiene que ver con la lógica con que la política social se ha diseñado e implementado en el país, una lógica enmarcada en un carácter compensatorio y asistencialista, que ha generado en la sociedad en general un sentido de dependencia a esta asistencia estatal, limitando el desarrollo de capacidades y posiblemente sumiendo más en la problemática a los “beneficiarios” de la política social.

Consecuencia de las crisis sociales que han afectado al país -y que las políticas públicas no han podido dar respuesta efectiva-, deja un gran deterioro socio-familiar, que cual círculo vicioso afecta la implementación de las políticas públicas en favor de la infancia, que como toda política pública cuenta con un nivel de aceptación y apropiación en la población que puede determinar en gran medida su éxito o fracaso.

Otra de las dificultades de la articulación de la política en infancia, tiene que ver con la forma en que se elaboran, misma que no siempre responde a la realidad en la que se la va a ejecutar. Desde lo local, si no se cuentan con estudios que permitan entender la real situación de la niñez en ese territorio, difícilmente se pueden plantear políticas que generen cambios positivos en el trato de la infancia y garantía de sus derechos.

En lo nacional, se dificulta contar con políticas públicas que den respuesta a todas las problemáticas en un territorio que desde allí se hace más extenso; por ello los planes nacionales son y deben ser únicamente una guía que permita aterrizar lineamientos generales en contextos más locales. A esto se suman las muchas agendas que intentan insertarse en un mismo territorio, planteadas ya sea, por gobierno central, gobierno

desconcentrado o gobierno descentralizado, que a pesar de buscar el mismo propósito, no necesariamente están articuladas, lo que acarrea grandes costos al país por la falta de coordinación institucional.

A esto debemos sumar la idea de establecer políticas sociales a través del denominado “Consejo de la Igualdad” (que sería creado bajo el amparo de la Ley del mismo nombre). Esto sin lugar a dudas pondría más trabas a las iniciativas locales de políticas públicas de infancia, cayendo en el riesgo de que las problemáticas de esta población nuevamente vuelvan a ser invisibilizadas.

Vinculado a lo anterior, existe un problema central en la manera de construir políticas públicas y es el referido al carácter participativo de las mismas. La dimensión participativa, más allá de lo que se indica en las entrevistas realizadas en esta investigación, supone partir del reconocimiento de las condiciones propias de la infancia más que de los contenidos del discurso de los derechos. En este campo, se necesita que se desarrolle un verdadero proceso de reconocimiento intersubjetivo entre adultos y niños, y no solo la imposición de un discurso en el que los adultos creen saber todo lo que niños y adolescentes requieren para su desarrollo.

Bibliografía

Ariès , Philippe (1960). “El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen”,

Casas, Ferrán (2002) *Infancia: perspectivas psicosociales*. España, Ediciones Paidós Ibérica, S.A.

Código de la Niñez y Adolescencia - CNA (2003). Quito

Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (2007), *Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2007 – 2010 juntos por la equidad desde el principio de la vida*. Quito.

Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (2004), *Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia*.

Coraggio, José Luis (2004), *La Gente o el Capital: Desarrollo local y economía del trabajo*. Quito, Abya Yala.

Delgado, Buenaventura (2000) *Historia de la Infancia*. España, Editorial Ariel, S.A.

De Mause, Lloyd (1982), *Historia de la infancia*, España, Alianza Editorial.

Liebel Mafred y Martha Martínez (2009). “*Infancia y Derechos Humanos: hacia una ciudadanía participante y protagónica*”. Perú: Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños trabajadores de América Latina y el Caribe - IFEJANT

Montagut, Teresa (2000). “Política Social. Una introducción”. España: Editorial Ariel.

Sánchez, José (2004). *Orfandades infantiles y adolescentes: introducción a una sociología de la infancia*. Quito, Editorial AbyaYala.

Santiago, Zoila (2007). “*Los Niños en la Historia: los enfoques historiográficos de la infancia*”. México. Takwá / Núms. 11-12 / Primavera-Otoño 2007.

Schejtman, Alexander y Julio A. Berdegúe (2004). *Desarrollo territorial rural*. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile.

Seda, Edson (2010), “El nuevo paradigma de la niña y el niño en América Latina”. En *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: hacia la consolidación de la doctrina de protección integral*: Quito: V&M Gráficas.

Simon, Farith (2010), “*Garantías de los derechos de la infancia y adolescencia (de las legislaciones integrales al “Estado constitucional de derechos”). Algunas notas sobre los mecanismos de aplicación*”. En *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: hacia la consolidación de la doctrina de protección integral*: Quito: V&M Gráficas.

Unda, René, (2011) “Políticas de Infancia: elementos para un análisis teórico”. Quito: Universidad Politécnica Salesiana.

Unda, René (2003) “Sociología de la Infancia y política social”. Lima: IFEJANT

BID, Banco Interamericano de Desarrollo, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, 1997, Desarrollo social en el Ecuador – pobreza un capital humano en el Ecuador, Secretaría Técnica del Frente Social.

STFS, Secretaría Técnica del Frente Social, Unidad de Información y Análisis-SIISE, 2003, Informe Social 2003: Desarrollo social y pobreza en el Ecuador, 1990-2001.

MCDS, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, Agenda Social 2009-2011

MCDS Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2010, Fundamentos De La Agenda Social.

Fundación ESQUEL, 1998, Evolución Reciente de la Economía Ecuatoriana: 1980-1997, La Evolución Económica Y Social Del Ecuador: Principales Tendencias.

Evolución del gasto social como porcentaje del PIB. Características de las políticas sociales y sus implicaciones durante el período 1980-97.

ODNA, Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (2005), Informe del Estado de la Infancia (2005).

ODNA, Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (2005), Informe del Estado de la Infancia (2011).

UNICEF (2009). Invertir en las niñas, niños y adolescentes: prioridad nacional.

Franco, Rolando y Miguel Székely Pardo (Coordinadores), “Institucionalidad Social en América Latina”, Documento de Proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Marzo de 2010.

MIESS-INFA (2011). Acogimiento institucional indicadores y bandas de calidad INFA Preparado por Lilián Ortiz Arízaga Convenio INFA-UNICEF.

Anexos

Anexo 1

Objetivo específico UNO	NIVEL LOCAL	
	Plan Equinoccio 21 2004	PEPINA-DMQ 2006-2010
<p>Conocer la importancia de las políticas de protección integral del COMPINA en el conjunto de políticas del Distrito Metropolitano de Quito.</p>	<p>Promoción de Emprendimientos Promover y apoyar la formación y consolidación de emprendimientos locales y regionales, con la participación integrada de los principales estamentos de la sociedad: gobierno, academia, empresa y sociedad civil.</p> <p>Generar competencias y condiciones que potencien el desarrollo innovador local y regional.</p> <p>Generar dinámicas productivas de valor agregado en lo agro-productivo, que aprovechen de manera inteligente y sostenible los recursos naturales y culturales.</p> <p>Poner a disposición de los emprendedores la información sobre demandas y posibilidades de inserción en el mercado global.</p> <p>Promover redes sociales, institucionales y empresariales capaces de poner en marcha y sostener los emprendimientos en entornos eficientes.</p>	<p><u>POLÍTICAS SOCIALES BÁSICAS</u></p> <p>PROTECCIÓN A LA FAMILIA Política 1 Promover la protección integral a los progenitores, a las familias y a los grupos familiares para que cumplan a plenitud su rol, para que se prevenga la violencia intrafamiliar y se apoye la integración de sus miembros.</p> <p>Política 2 Asegurar el acceso a programas de capacitación, profesionalización y microcrédito, dirigido a adolescentes y adultos jefes de hogar, a fin de contribuir a fomentar su desarrollo personal y social.</p> <p>EDUCACIÓN Política 3 Garantizar el acceso de los niños y niñas de 0 a 4 años de edad al sistema de educación inicial y preescolar en las diversas modalidades de atención.</p> <p>Política 4 Garantizar el cumplimiento de los 10 años de educación básica obligatoria e incrementar el acceso a los 3 años de bachillerato.</p> <p>Política 5 Promover la calidad de la educación en todos sus niveles, de modo que permita el desarrollo</p>

	<p>Estructurar ambientes de innovación y creación de capacidades para ofertar productos y procesos nuevos y de calidad.</p> <p>Fomentar el registro de certificaciones de calidad, marcas de origen y patentes locales, nacionales e internacionales.</p> <p>Innovación Promover la investigación y desarrollo tecnológico en las universidades y redes empresariales del Distrito, mediante la instalación de centros de I+D y facilitando la articulación a redes globales de conocimiento.</p> <p>Facilitar y promover la generación e instalación en el DMQ de actividades económicas y empresas innovadoras productoras de tecnología y conocimiento.</p> <p>Desarrollar el conocimiento y universalizar el acceso a los servicios e infraestructura de tecnologías de la información y comunicación.</p> <p>Facilitar y fortalecer las asociaciones y alianzas estratégicas con competidores internacionales, dentro de contextos competitivos y de seguridad jurídica.</p> <p>Integrar en las negociaciones comerciales a los sistemas de información de las empresas transnacionales, para agregar más valor a las</p>	<p>de valores, destrezas e identidades y fortalezca una conciencia ciudadana para el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Política 6 Asegurar la inclusión de niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas especiales al sistema educativo del Distrito Metropolitano de Quito.</p> <p>SALUD Política 7 Garantizar el acceso de mujeres embarazadas, recién nacidos, niños, niñas y adolescentes a la atención en salud, con enfoque integral, intercultural y de género.</p> <p>NUTRICIÓN Política 8 Garantizar la seguridad alimentaria de niños y niñas en el Distrito Metropolitano de Quito.</p> <p>BUENTRATO Política 9 Garantizar el acceso, la seguridad y el buen trato a niños, niñas y adolescentes en todos los espacios públicos, particularmente en el sistema integrado de transporte.</p> <p>RECREACIÓN Política 10 Asegurar espacios saludables para la recreación y uso del tiempo libre de niños, niñas y adolescentes.</p> <p>PROTECCIÓN AL ECOSISTEMA Política 11 Promover un medio ambiente seguro y saludable a fin de que los niños, niñas y adolescentes puedan disponer de entornos aptos para su desarrollo integral.</p>
--	---	---

	<p>empresas del Distrito y la región.</p> <p>Desarrollo Turístico Desarrollar y aplicar las políticas y objetivos del Plan Estratégico de promoción Turística “Plan Q”.</p> <p>Promover la ciudad, el Distrito, y la región como destinos turísticos de calidad, en los principales mercados nacionales e internacionales.</p> <p>Impulsar la ampliación, mejoramiento y modernización de la infraestructura turística.</p> <p>Estructurar un sistema normativo e institucional que fomente los emprendimientos y la calidad de los servicios turísticos.</p> <p>Profesionalizar y capacitar el recurso humano del sector turístico, en todos los campos. Articular un sistema de incentivos y crédito especial para la inversión turística.</p> <p>Generación de Recursos Financieros Recuperar los recursos financieros generados por las rentas locales.</p> <p>Asegurar la asignación de recursos fiscales suficientes y oportunos.</p> <p>Generar recursos financieros para el DMQ a</p>	<p><u>POLITICAS DE ATENCIÓN EMERGENTE</u></p> <p>POBREZA EXTREMA, CRISIS ECONÓMICA Y SOCIAL SEVERA</p> <p>Política 12 Promover la inclusión social de niños, niñas y adolescentes –y sus familias- que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza, a programas y servicios municipales.</p> <p>ATENCIÓN POR DESASTRES Y FENÓMENOS NATURALES</p> <p>Política 13 Garantizar la atención prioritarias niños, niñas y adolescentes, en casos de emergencia, desastres o riesgos naturales.</p> <p><u>POLITICAS DE PROTECCIÓN ESPECIAL</u></p> <p>DESNUTRICIÓN Política 14 Garantizar la atención prioritaria e integral a niños, niñas y adolescentes en riesgo de desnutrición o desnutridos</p> <p>MALTRATO Y ABUSO SEXUAL Política 15 Garantizar la restitución inmediata de los derechos y la atención integral de niños, niñas y adolescentes víctimas de maltrato y abuso sexual, o en riesgo de estarlo.</p> <p>EXPLOTACIÓN SEXUAL Política 16 Garantizar la restitución inmediata de derechos y la atención integral de niños, niñas y</p>
--	---	---

	<p>través de recambio de deuda o inversiones por servicios ambientales.</p> <p>Promover la instalación de estructuras financieras locales que garanticen la permanencia y rentabilidad del ahorro.</p> <p>Crear incentivos y condiciones competitivas que atraigan la inversión productiva nacional y extranjera.</p> <p>Crear y promover instrumentos financieros que permitan la sostenibilidad de la inversión en obra pública.</p> <p>Empleo Fortalecer la cualificación del talento humano en todas las áreas productivas y sociales.</p> <p>Profesionalizar el sistema organizacional y operativo de los negocios familiares y desarrollar redes de negocios.</p> <p>Promover la dinamización y transparentación del mercado laboral mediante adecuados sistemas de intermediación laboral.</p> <p>Promoción del crédito, capacitación, asistencia técnica, para micro, pequeñas empresas y organizaciones comunitarias.</p> <p>Abastecimiento y Comercialización</p>	<p>adolescentes víctimas de explotación sexual, prostitución infantil, pornografía infantil y turismo sexual, o en riesgo de estarlo.</p> <p>TRAFICO Y CONTROL Política 17 Garantizar la protección de toda forma de tráfico y trata de niños, niñas y adolescentes.</p> <p>TRABAJO INFANTIL Política 18 Asegurar la erradicación progresiva de toda forma de trabajo en los niños y niñas menores de 15 años y la eliminación de toda forma de trabajo nocivo y peligroso en mayores de 15 años.</p> <p>MENDICIDAD Política 19 Proteger integralmente a niños, niñas y adolescentes en situación de mendicidad, en el marco de erradicación de la mendicidad infantil.</p> <p>CALLEJIZACIÓN Política 20 Asegurar la implementación de medidas de protección social y atención integral que favorezcan el mejoramiento de las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes en situación de callejización, en el marco de su erradicación.</p> <p>PRIVACIÓN DEL MEDIO FAMILIAR Política 21 Garantizar la permanencia de niños, niñas y adolescentes privados temporal o definitivamente de su medio familiar, en programas de base familiar, hasta lograr su reinserción, autonomía o adopción.</p> <p>ADOLESCENTES INFRACTORES Política 22 Promover la integración social de los adolescentes infractores.</p>
--	---	---

	<p>Promover la producción agropecuaria para el abastecimiento de la población y de la industria alimenticia, mediante el incremento de la capacidad empresarial y la promoción de la asociatividad de los productores.</p> <p>Promover sistemas alternativos para el abastecimiento de los hogares.</p> <p>Eliminar la intermediación especulativa para garantizar precios adecuados a los consumidores y rentabilidad a productores.</p> <p>Modernizar el sistema de acopio, abasto y comercialización.</p> <p>Mejorar la infraestructura y distribuir equilibradamente los mercados en el territorio.</p> <p>Establecer sistemas, normas y procedimientos de control de calidad de los productos de consumo humano y animal.</p> <p>Fortalecer la defensoría de los derechos del consumidor, y promover la cultura social del derecho a la calidad.</p>	<p>DISCAPACIDADES Política 23 Asegurar la integración y desarrollo de niños, niñas y adolescentes con discapacidades y/o necesidades especiales.</p> <p>Política 24 Garantizar la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes con discapacidades y/o necesidades especiales, propiciando su integración social y la equiparación de oportunidades.</p> <p>ADOLESCENTES EMBARAZADAS Política 25 Garantizar la protección integral de las adolescentes embarazadas, sus parejas y del niño o niña que está por nacer, en los ámbitos familiar, comunitario y social.</p> <p>VIH /SIDA o en riesgo de tenerlo Política 26 Garantizar la protección y acceso a servicios que respondan a la necesidades de niños, niñas y adolescentes con VIH/SIDA, o en riesgo de estarlo, en un marco de no discriminación ni estigma.</p> <p>ALCOHOL Y DROGAS Política 27 Promover una cultura de sociabilidad sin consumo de alcohol y otras drogas.</p> <p><u>POLÍTICAS DE PROTECCIÓN, DEFENSA Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS</u></p> <p>Política 28 Fomentar procesos de construcción de una sociedad fraterna, equitativa, solidaria e incluyente, fundamentada en la dignidad y respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes.</p>
--	---	---

POLÍTICAS DE PARTICIPACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

Política 29 Fomentar el ejercicio de ciudadanía de niños, niñas y adolescentes, propiciando espacios públicos y privados de expresión que garanticen su opinión y participación en las decisiones que les concierne.

POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA

Política 30 Impulsar la organización y fortalecimiento del Sistema de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en el DMQ.

Anexo 2

Objetivo específico DOS	NIVEL NACIONAL		NIVEL LOCAL (SOLO PPI)
	PNDPINA 2004-2014	ASNA (2007-2010) Nivel intermedio de aterriaje	PEPINA-DMQ 2006-2010
Analizar en qué medida las políticas de protección integral del consejo metropolitano de protección integral a la niñez y adolescencia, se articulan a las políticas nacionales .	<p><u>Niños y niñas menores de 6 años:</u></p> <p>Política 1 Protección y cuidado de la salud de la mujer en edad reproductiva mediante la atención gratuita y universal durante el embarazo, parto y posparto.</p> <p>Política 2 Garantizar una vida saludable a los niños y niñas menores de 6 años.</p> <p>Política 3 Protección frente a desastres, riesgos naturales y provocados.</p> <p>Política 4 Asegurar condiciones nutricionales adecuadas y oportunas a todos los niños y niñas.</p> <p>Política 5 Garantizar el acceso de niños y niñas menores de cinco años a servicios, programas y proyectos de desarrollo infantil con calidad.</p> <p>Política 6 Garantizar el acceso efectivo, universal y obligatorio a todos los niños y niñas menores de seis años a la educación inicial y al primer año de educación básica de calidad bajo los principios de equidad, interculturalidad, pluralidad y solidaridad.</p> <p>Política 7 Garantizar que las familias cuenten con los conocimientos y destrezas necesarias que les permitan</p>	<p>Ningún niño o niña, menor de 28 días, muere por causas prevenibles. (derecho a la supervivencia)</p> <p>Ningún niño, niña o adolescente con hambre o desnutrición (derecho a la supervivencia)</p> <p>Ningún niño, niña o adolescente sin educación (derecho al desarrollo)</p> <p>Ningún niño, niña o adolescente maltratado (derecho a la protección)</p> <p>Ningún niño, niña o adolescente en trabajos prohibidos o peligrosos (derecho a la protección)</p>	<p>POLITICAS DE PROTECCIÓN ESPECIAL</p> <p>DESNUTRICIÓN Política 14 Garantizar la atención prioritaria e integral a niños, niñas y adolescentes en riesgo de desnutrición o desnutridos</p> <p>MALTRATO Y ABUSO SEXUAL Política 15 Garantizar la restitución inmediata de los derechos y la atención integral de niños, niñas y adolescentes víctimas de maltrato y abuso sexual, o en riesgo de estarlo.</p> <p>EXPLOTACIÓN SEXUAL Política 16 Garantizar la restitución inmediata de derechos y la atención integral de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual, prostitución infantil, pornografía infantil y turismo sexual, o en riesgo de estarlo.</p> <p>TRAFICO Y CONTROL Política 17 Garantizar la protección de toda forma de tráfico y trata de niños,</p>

	<p>criar a sus hijos e hijas promoviendo al máximo sus capacidades emocionales, intelectuales, sociales y morales con sentido de equidad e inclusión, en un ambiente de afecto y estimulación.</p> <p>Política 8 Garantizar a los niños y niñas un hogar donde vivir en condiciones de seguridad, identidad, libre de violencia y con estabilidad emocional, así como con las condiciones fundamentales de protección.</p> <p>Política 9 Prevención y atención a toda forma de maltrato, violencia, abuso y explotación.</p> <p><u>Niños y niñas de 6 a 12 años:</u></p> <p>Política 10 Asegurar una vida saludable de los niños y niñas.</p> <p>Política 11 Garantizar el acceso y permanencia de niños y niñas a la educación pública y gratuita.</p> <p>Política 12 Garantizar calidad del docente en el proceso de aprendizaje y las condiciones pedagógicas en las instituciones educativas del país.</p> <p>Política 13 Promover la recreación y el juego, a favor del desarrollo físico, emocional y social de niños y niñas.</p> <p>Política 14 Promover el acceso a diversas formas y manifestaciones del arte y la cultura.</p> <p>Política 15 Fortalecer la familia y la comunidad en su rol fundamental de protección a los niños y niñas.</p>	<p>Fomentar la participación social y construcción de ciudadanía (derecho a la participación).</p>	<p>niñas y adolescentes.</p> <p>TRABAJO INFANTIL Política 18 Asegurar la erradicación progresiva de toda forma de trabajo en los niños y niñas menores de 15 años y la eliminación de toda forma de trabajo nocivo y peligroso en mayores de 15 años.</p> <p>MENDICIDAD Política 19 Proteger integralmente a niños, niñas y adolescentes en situación de mendicidad, en el marco de erradicación de la mendicidad infantil.</p> <p>CALLEJIZACIÓN Política 20 Asegurar la implementación de medidas de protección social y atención integral que favorezcan el mejoramiento de las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes en situación de callejización, en el marco de su erradicación.</p> <p>PRIVACIÓN DEL MEDIO FAMILIAR Política 21 Garantizar la permanencia de niños, niñas y adolescentes privados temporal o definitivamente de su medio familiar, en programas de base familiar, hasta lograr su reinserción, autonomía o adopción.</p>
--	---	--	--

	<p>Política 16 Garantizar el acceso a servicios básicos a niños y niñas en situación de extrema pobreza o víctimas de desastres.</p> <p>Política 17 Garantizar servicios públicos destinados a restituir derechos y protección frente al maltrato, el abuso, el trabajo infantil, privación del medio familiar y pérdida de niños y niñas.</p> <p>Política 18 Erradicar progresivamente el trabajo infantil nocivo, peligroso o de riesgo.</p> <p>Política 19 Promover una cultura de respeto y promoción de la participación de los niños y niñas.</p> <p><u>Adolescentes hombres y mujeres:</u></p> <p>Política 20 Prevención de peligros que atentan la vida e integridad de los y las adolescentes.</p> <p>Política 21 Fortalecimiento de las familias en sus capacidades de contención social y de ofrecer las prestaciones básicas en educación, sexualidad, salud, nutrición, vivienda, cultura y recreación.</p> <p>Política 22 Alcanzar los mejores niveles de salud y el ejercicio responsable de los derechos sexuales y reproductivos en los y las adolescentes.</p> <p>Política 23 Garantizar la educación básica y el bachillerato en condiciones de calidad, competitividad y equidad.</p> <p>Política 24 Fortalecimiento de la</p>	<p>ADOLESCENTES INFRACTORES Política 22 Promover la integración social de los adolescentes infractores.</p> <p>DISCAPACIDADES Política 23 Asegurar la integración y desarrollo de niños, niñas y adolescentes con discapacidades y/o necesidades especiales.</p> <p>Política 24 Garantizar la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes con discapacidades y/o necesidades especiales, propiciando su integración social y la equiparación de oportunidades.</p> <p>ADOLESCENTES EMBARAZADAS Política 25 Garantizar la protección integral de las adolescentes embarazadas, sus parejas y del niño o niña que está por nacer, en los ámbitos familiar, comunitario y social.</p> <p>VIH /SIDA o en riesgo de tenerlo Política 26 Garantizar la protección y acceso a servicios que respondan a las necesidades de niños, niñas y adolescentes con VIH/SIDA, o en riesgo de estarlo, en un marco de no discriminación ni estigma.</p> <p>ALCOHOL Y DROGAS</p>
--	--	---

	<p>identidad, cultura y expresiones juveniles de los y las adolescentes.</p> <p>Política 25 Apertura de oportunidades y espacios para el juego, la recreación y el deporte.</p> <p>Política 26 Protección contra el maltrato, el abuso y acoso sexual, tráfico y la explotación sexual comercial.</p> <p>Política 27 Erradicación del trabajo prohibido y peligroso; y protección contra la explotación laboral.</p> <p>Política 28 Fortalecimiento del sistema de justicia y de aplicación de medidas socio-educativas destinadas a adolescentes infractores.</p> <p>Política 29 Fomento de la expresión y participación ciudadana de los y las adolescentes</p>		<p>Política 27 Promover una cultura de sociabilidad sin consumo de alcohol y otras drogas.</p>
--	--	--	--

Anexo 3

Objetivo específico TRES	NIVEL NACIONAL	NIVEL LOCAL	
	PNDPINA 2004-2014	PEPINA-DMQ 2006-2010	Ordenanzas
Identificar qué de lo estipulado en la política nacional de protección integral, se ha articulado en concreto en el Distrito Metropolitano de Quito.	<p><u>Niños y niñas menores de 6 años:</u></p> <p>Política 1 Protección y cuidado de la salud de la mujer en edad reproductiva mediante la atención gratuita y universal durante el embarazo, parto y posparto.</p> <p>Política 2 Garantizar una vida saludable a los niños y niñas menores de 6 años.</p> <p>Política 3 Protección frente a desastres, riesgos naturales y provocados.</p> <p>Política 4 Asegurar condiciones nutricionales adecuadas y oportunas a todos los niños y niñas.</p> <p>Política 5 Garantizar el acceso de niños y niñas menores de cinco años a servicios, programas y proyectos de desarrollo infantil con calidad.</p> <p>Política 6 Garantizar el acceso efectivo, universal y obligatorio a todos los niños y niñas menores de seis años a la educación inicial y al primer año de educación básica de calidad bajo los principios de equidad, interculturalidad, pluralidad y solidaridad.</p> <p>Política 7 Garantizar que las familias cuenten con los conocimientos y destrezas necesarias que les permitan criar a sus hijos e hijas promoviendo al</p>	<p>Políticas enfatizadas</p> <p>Protección integral a las familias para que cumplan a plenitud su rol, se prevenga la violencia intrafamiliar y se apoye la integración de sus miembros.</p> <p>Cumplimiento de los 10 años de educación básica e incremento del acceso a los 3 años de bachillerato.</p> <p>Acceso de mujeres embarazadas, recién nacidos, niños, niñas y adolescentes a la atención en salud, en enfoque integral, intercultural y de género.</p> <p>Inclusión social de niños/as y adolescentes –y sus familias- en situación de pobreza y extrema pobreza, a programas y servicios municipales.</p> <p>Restitución de los derechos y atención integral a niños, niñas</p>	<p>Ordenanza N° 202, que regula la conformación, articulación y funcionamiento del Sistema de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en el Distrito Metropolitano de Quito.</p> <p>Ordenanza N° 241, para la protección especial de los derechos de los niños, niña y adolescentes en situación de riesgo en las calles del Distrito Metropolitano de Quito.</p> <p>Ordenanza N° 246, para la protección integral de los niños, niña y adolescentes contra la explotación sexual en el Distrito Metropolitano de Quito.</p> <p>Ordenanza N° 213, regula la protección de los niños, niñas y adolescentes contra el trabajo infantil en basurales, manejo de residuos sólidos.</p>

	<p>máximo sus capacidades emocionales, intelectuales, sociales y morales con sentido de equidad e inclusión, en un ambiente de afecto y estimulación.</p> <p>Política 8 Garantizar a los niños y niñas un hogar donde vivir en condiciones de seguridad, identidad, libre de violencia y con estabilidad emocional, así como con las condiciones fundamentales de protección.</p> <p>Política 9 Prevención y atención a toda forma de maltrato, violencia, abuso y explotación.</p> <p><u>Niños y niñas de 6 a 12 años:</u></p> <p>Política 10 Asegurar una vida saludable de los niños y niñas.</p> <p>Política 11 Garantizar el acceso y permanencia de niños y niñas a la educación pública y gratuita.</p> <p>Política 12 Garantizar calidad del docente en el proceso de aprendizaje y las condiciones pedagógicas en las instituciones educativas del país.</p> <p>Política 13 Promover la recreación y el juego, a favor del desarrollo físico, emocional y social de niños y niñas.</p> <p>Política 14 Promover el acceso a diversas formas y manifestaciones del arte y la cultura.</p> <p>Política 15 Fortalecer la familia y la comunidad en su rol fundamental de protección a los niños y niñas.</p> <p>Política 16 Garantizar el acceso a servicios básicos a niños y niñas en</p>	<p>y adolescentes víctimas de maltrato y abuso sexual, o en riesgo de estarlo.</p> <p>Protección y atención integral a niños, niñas y adolescentes callejizados (erradicación progresiva).</p> <p>Construcción de una sociedad fraterna, equitativa e incluyente, fundamentada en la dignidad y respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Ejercicio de ciudadanía de niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Fortalecimiento del Sistema de Protección Integral a la niñez y adolescencia en el DMQ.</p>	
--	--	---	--

	<p>situación de extrema pobreza o víctimas de desastres.</p> <p>Política 17 Garantizar servicios públicos destinados a restituir derechos y protección frente al maltrato, el abuso, el trabajo infantil, privación del medio familiar y pérdida de niños y niñas.</p> <p>Política 18 Erradicar progresivamente el trabajo infantil nocivo, peligroso o de riesgo.</p> <p>Política 19 Promover una cultura de respeto y promoción de la participación de los niños y niñas.</p> <p><u>Adolescentes hombres y mujeres:</u></p> <p>Política 20 Prevención de peligros que atentan la vida e integridad de los y las adolescentes.</p> <p>Política 21 Fortalecimiento de las familias en sus capacidades de contención social y de ofrecer las prestaciones básicas en educación, sexualidad, salud, nutrición, vivienda, cultura y recreación.</p> <p>Política 22 Alcanzar los mejores niveles de salud y el ejercicio responsable de los derechos sexuales y reproductivos en los y las adolescentes.</p> <p>Política 23 Garantizar la educación básica y el bachillerato en condiciones de calidad, competitividad y equidad.</p> <p>Política 24 Fortalecimiento de la identidad, cultura y expresiones juveniles de los y las adolescentes.</p> <p>Política 25 Apertura de oportunidades y</p>		
--	---	--	--

	<p>espacios para el juego, la recreación y el deporte.</p> <p>Política 26 Protección contra el maltrato, el abuso y acoso sexual, tráfico y la explotación sexual comercial.</p> <p>Política 27 Erradicación del trabajo prohibido y peligroso; y protección contra la explotación laboral.</p> <p>Política 28 Fortalecimiento del sistema de justicia y de aplicación de medidas socio-educativas destinadas a adolescentes infractores.</p> <p>Política 29 Fomento de la expresión y participación ciudadana de los y las adolescentes</p>		
--	--	--	--

Anexo 4
Entrevistas

Código	Institución	Entrevistado/a	Cargo	Fecha
01	CNNA	Santiago Cruz	Técnico	27/08/2012
02	COMPINA	Tatiana Montalvo	Fortalecimiento del sistema	24/08/2012
03	COMPINA	Verónica Moya	Políticas Públicas	24/08/2012
04	Municipio	Andrés Vallejo	Ex Alcalde del DMQ	07/09/2012
05	Privada	Fernando Sánchez	Consultor	22/08/2012