

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2011 -2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**ANÁLISIS DEL ROL DE LOS ACTORES SOCIALES EN LA
CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ERRADICACIÓN DEL
TRABAJO INFANTIL EN EL CASO DE ECUADOR**

ALEXANDRA PAOLA AYALA VELASTEGUI

OCTUBRE 2014

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2011 -2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**ANÁLISIS DEL ROL DE LOS ACTORES SOCIALES EN LA
CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ERRADICACIÓN DEL
TRABAJO INFANTIL EN EL CASO DE ECUADOR**

ALEXANDRA PAOLA AYALA VELASTEGUI

**ASESORA DE TESIS: MARÍA BELÉN ALBORNOZ
CO –ASESORA DE TESIS: BETTY ESPINOSA QUINTANA**

**LECTORES/AS:
ALISON VÁSCONEZ
ANDRE NÖEL ROTH**

OCTUBRE 2014

DEDICATORIA

A mi querida familia, a mi compañero de vida; por su apoyo incondicional que siempre me impulsa a seguir mis sueños. Y a la alegría, dulzura e inocencia de Micaela y Ángel, que son mi fuente de inspiración.

AGRADECIMIENTOS

A cada uno de mis profesores/as, que con su conocimiento, enriquecieron mi formación profesional, al COMPINA que me permitió formarme de manera integral con un enfoque de derechos, y a todas las personas que aportaron para la culminación de esta investigación.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	7
<u>INTRODUCCION</u>	8
CAPÍTULO I	21
THE ADVOCACY COALITION FRAMEWORK (ACF)	21
1.1 Modelo ACF	22
Creencias fundamentales	26
Creencias secundarias	26
Coaliciones de defensa	26
Los recursos de los individuos	27
Eventos externos y el cambio del subsistema de política	27
Elementos externos y el cambio de política pública	28
La dimensión temporal	29
Hipótesis del Marco ACF	29
1.2 Limitaciones, críticas y ajustes a la implementación de la ACF	35
CAPÍTULO II	38
SISTEMAS DE CREENCIAS EN TORNO A LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y TRABAJO INFANTIL	38
2.1 La niñez y la adolescencia	44
2.2 Sistemas de creencias en torno a la niñez y adolescencia	47
2.2.1 De la doctrina de situación irregular a la doctrina de protección integral	47
2.3 La denominada tercera vía - paradigma de la protección social de la infancia ... 50	
2.4 Sistemas de creencias en niñez y trabajo infantil	53
2.5 Corriente abolicionista – doctrina de protección integral	54
2.5.1 Actores vinculados a la política pública de erradicación del trabajo infantil – coaliciones de defensa	59
2.6 La Corriente crítica del trabajo infantil – paradigma de la protección social de la infancia	73
2.6.1 Actores vinculados a la corriente crítica del trabajo infantil – coalición opositora	80
2.7 Configuración del problema (trabajo infantil) y la intervención estatal	82
CAPÍTULO III	108

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA Y ERRADICACIÓN PROGRESIVA DEL TRABAJO INFANTIL	108
3.1 Instrumentos de política	109
3.1.1 Instrumentos de política seleccionados para la erradicación del trabajo infantil en el Ecuador	111
CONCLUSIONES	130
BIBLIOGRAFÍA	137
ENTREVISTAS.....	140

ÍNDICE DE GRAFICOS

Figura 1: Diagrama estructural de ACF.....	22
--	----

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Comparación de ambas doctrinas respecto a los NNA.....	50
Tabla 2: Acceso a trabajo de acuerdo a la edad según la OIT.....	56
Tabla 3: Actores, recursos, creencias e instrumentos de coalición abolicionista.....	91
Tabla 4: Coalición opositora, valores, instrumentos y recursos.....	100
Tabla 5: Cronología e hitos de los derechos de la niñez, adolescencia y trabajo infantil.....	105
Tabla 6: Instrumentos internacionales que impulsan la erradicación del trabajo infantil.....	116
Tabla 7: Actores e instrumentos de política a nivel nacional desarrollados para impulsar la erradicación del trabajo infantil en el Ecuador.....	116

RESUMEN

Actualmente la erradicación del trabajo infantil es un objetivo fundamental para el Estado ecuatoriano, sin embargo no siempre lo fue. Esto implica claramente dos escenarios primero un Estado alejado de los temas sociales y un segundo momento un Estado con mayor presencia en lo social.

Por lo tanto esta investigación pretende analizar los actores y elementos que permitieron la configuración del segundo momento, el mismo que es el resultado de varios acontecimientos tanto a nivel internacional como nacional, por lo que se analizará cómo desde la concepción misma de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos se impulsa el nuevo rol del Estado hacia la sociedad y la familia. Por lo tanto este nuevo sistema de creencias va generando en el país una cohesión de actores tanto públicos y privados donde la Protección Integral de los niños niñas y adolescentes es responsabilidad compartida entre varios actores de la sociedad y por lo tanto la erradicación del trabajo infantil es un objetivo que se debe alcanzar.

Sin embargo esta investigación no solo analizará los actores que se vinculan a este nuevo sistema de creencias, sino que también analizará el rol de los actores cuyos discursos no están acordes con la tesis de la erradicación. De esta forma se evidencia la forma en la que surgen dos coaliciones de actores y cómo una de estas logra impulsar una política pública de erradicación del trabajo infantil con intervención estatal.

Además de revisar los instrumentos de política para la erradicación del trabajo infantil, la investigación se lo hará a la luz de la mirada teórica de las colaciones promotoras de Weible, Sabatier y Smith ACF.

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

El tema que se propone analizar en este estudio es el rol de los actores sociales en la construcción de una política pública en el Ecuador frente al trabajo infantil. El estudio tomará como punto de partida 1990 que fue el año en el que entró en vigencia la Convención de los Derechos del Niño en la que cada uno de los países firmantes se comprometió a “adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales” (Ponce y Falconí, 2011:17), para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el marco de un nuevo paradigma que se denominó Doctrina de Protección Integral y como año de corte para dicho análisis se estableció el 2010, esto porque se toma el primer Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador (2007- 2010), en el cual se contemplará lineamientos más específicos de políticas públicas, estrategias, objetivos y metas para la erradicación del trabajo infantil.

Por lo tanto el corte de tiempo nos permitirá apreciar el desarrollo de una política con fuerte intervención estatal, la misma que se fue construyendo a lo largo de una serie de gobiernos en el Ecuador. En el marco de lo mencionado anteriormente la investigación que se ha planteado pretende dar cuenta del proceso de formación de una política pública estatal cuyo objetivo fundamental es la erradicación progresiva del trabajo infantil, esto como respuesta unificada de diversos actores tanto públicos como privados, frente al problema del trabajo infantil.

En este sentido es necesario mencionar que el Ecuador al igual que varios países de la región han tenido un largo historial de intervenciones frente a la niñez trabajadora, lo que denota la forma en la que se ha ido entendiendo dicha problemática; por lo tanto ha existido como lo menciona Espinoza (Espinoza, 2009) una pluralidad de políticas, que se han ejecutado a lo largo de los años no solo en el Ecuador sino en el mundo, esto va de la mano con la construcción conceptual que se hace de la niñez y la adolescencia.

Para analizar el tema del trabajo infantil es necesario revisar la literatura más relevante que se ha desarrollado, en este sentido a continuación se describirá brevemente las investigaciones que han aportado en la construcción del problema de investigación del presente trabajo.

Desde hace varios años han proliferado una serie de estudios de niñez y adolescencia en el mundo, relacionados al tema del trabajo infantil, lo que ha permitido que esta realidad sea analizada de una forma más integral, puesto que existe una diversidad de variables que deben ser consideradas en el momento de analizar este problema social. Uno de los estudios que nos brinda una mirada diferente en el caso del Ecuador, es la realizada por María Belén Albornoz (Albornoz, 2010), este estudio propone la introducción de otros elementos como son los culturales para analizar el trabajo infantil en las zonas urbanas. Es decir va más allá de una de las principales causas del trabajo infantil que es el factor económico, por lo que analiza el valor formativo que tiene el trabajo para las familias que vinculan a los niños, niñas desde muy temprana edad al trabajo. Esta investigación nos da algunas pautas sobre la existencia de dos discursos relacionados al trabajo infantil, por un lado una postura de erradicación progresiva del trabajo infantil y por otro la dignificación del mismo; el primero está relacionada a la voz oficial que se ha posicionado en América Latina y la segunda sería la voz no oficial que se ha posicionado fundamentalmente en Bolivia y Perú.

Otro trabajo interesante sobre el trabajo infantil en América Latina es el elaborado por Cristina Salazar, (Salazar, s/f) su estudio centra su análisis fundamentalmente en dos variables estas son: pobreza y la educación, además cita algunas investigaciones y datos de los niños, niñas que trabajan en la región y así como el peso que tiene los factores culturales en varios casos de trabajo infantil, finalmente puntualiza algunas acciones que deberían tomarse en cuenta para la elaboración de políticas públicas frente al trabajo infantil.

Uno de los artículos que analiza la pluralidad de políticas que se han implementado frente al trabajo infantil es el elaborado por Betty Espinoza, (Espinoza, 2009:1) en el mismo se menciona que han existido tres grandes tipos de políticas estas son: filantropía, caridad e intervención estatal, la primera es “intervención moderna fundamentada en la crítica a los principios liberales de igualdad, que restablece parcialmente la relación personal y afectiva, paternalista con respecto a los pobres, es decir un don que es condicionado, por lo que se realiza intervenciones “pedagógicas y moralizadoras sobre el trabajo infantil” (Espinoza, 2009:1) El segundo tipo de intervención hace referencia a un don gratuito, por lo que la forma en la que se responde a un problema social, es por medio de la caridad, esta acción no incluye la retribución, por lo que las donaciones que se

realicen de manera directa e indirecta a los niños, niñas que trabajan deja de lado al Estado, pues la ayuda no pasa por las instituciones gubernamentales. El tercer tipo de intervención refuerza el rol del Estado, por lo que se plantea un tipo de acciones que son “racionalizadas y profesionales que requiere de ciertos dispositivos” (Espinoza, 2009:1), los mismos que han sido provistos por organizaciones internacionales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (en adelante UNICEF) y la Oficina Internacional del Trabajo(en adelante OIT), este artículo enuncia el rol fundamental que tienen estas organizaciones internacionales para la implementación de la política de erradicación del trabajo infantil en cada uno de los países de la región, sin embargo no se desarrolla ampliamente el rol de los actores sociales en el desarrollo de dichas políticas.

Otro de los artículos relevantes en torno a la articulación de los actores para la eliminación del trabajo infantil es desarrollado por Patricio Rivas, quien indica lo complejo que resulta la articulación interinstitucional e intersectorial para la erradicación progresiva del trabajo infantil, en él se menciona lo difícil que es “ofrecer un discernimiento de la complejidad del trabajo infantil” (Rivas,2009:2), pero sí ofrece la voz de algunos actores que se vinculan para realizar acciones en el país para impulsar la erradicación progresiva del trabajo infantil. Sin embargo no profundiza mucho en el tema de los actores y el rol de los mismos, pero si menciona que existen diferentes paradigmas que han permitido conceptualizar a los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA).

Uno de los documentos que analiza la situación del trabajo infantil y la relación que este tiene con las políticas públicas lo realizó Peralta y Muñoz, (Peralta y Muñoz, 2006) si bien su investigación se centra en la situación de los niños, niñas trabajadores en Argentina y Chile, sus aportes más relevantes se encuentran en torno al análisis de los paradigmas sobre la niñez y adolescencia que han surgido durante estos años, en ese sentido toma las voces oficiales y las que no lo son para lograr entender de mejor forma el trabajo infantil y la implementación de políticas.

Las investigadoras aplicaron como fuente de análisis el discurso de los actores, la revisión de material oficial de diversos organismos nacionales e internacionales, así como entrevistas semiestructuradas a actores claves. Esta investigación es relevante puesto que analiza no solo el rol de los actores sino la importancia que tiene su discurso para la implementación de un tipo de política en los dos países.

Además de las investigaciones mencionadas anteriormente, existen publicaciones oficiales. En este sentido la naturaleza de este tipo de documentos son dos: por un lado los trabajos elaborados o auspiciados por organismos gubernamentales y por otro lado los documentos desarrollados o auspiciados por organismos de cooperación internacional. Respecto al primero Ponce y Falconí (Ponce y Falconí, 2011) desarrollaron un análisis sobre la importancia de la erradicación del trabajo infantil en el Ecuador, siendo la naturaleza de su análisis económico porque se establece la relación costo beneficio de una política que apunte a la erradicación progresiva del trabajo infantil, dicho trabajo muestra los avances importantes frente al trabajo infantil, en el caso del Ecuador.

Respecto al segundo tipo de documentos la CEPAL por ejemplo analiza la erradicación del trabajo infantil vinculando a las transferencias monetarias condicionadas - esto en varios países de la región- el análisis permite dar algunas pautas respecto a la implementación de políticas públicas para romper el círculo de la pobreza y erradicar el trabajo infantil (Villatoro, 2007).

Uno de los documentos relevantes en el caso del Ecuador sobre la situación de niñez y adolescencia, es el *Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en el Ecuador*, este informe fue elaborado por varios organismos de cooperación internacional y publicado en el 2012. Esta es una investigación que analiza el nivel de cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia desde el año 1990 hasta el 2011. Esta investigación es fundamental porque por un lado permite visibilizar el estado actual de los derechos de los NNA y por otro lado trabaja algunos elementos desde la mirada de los actores sociales y la articulación que estos tienen con el Estado en la implementación de políticas públicas, en general, bajo una nueva mirada NNA como sujetos de derechos.

Otro tipo de documentos que han sido considerados en esta investigación son los textos elaborados por los actores más relevantes vinculados al Movimiento de los Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (en adelante NATS), en donde básicamente se han tomado cinco documentos: el primero elaborado por Morsolin (Morsolin, 2010), el mismo que da cuenta de la valoración del trabajo infantil visto desde los NNA y hace referencia a los proyectos que existen en varios países de la región que busca justamente posicionar una mirada diferente del trabajo infantil, el segundo texto elaborado por Ruiz (Ruiz, 1999), señala lo importante que es entender la realidad de los NNA trabajadores,

fundamentalmente vinculado a trabajo como un derecho del ser humano, un tercer artículo relevante es trabajado por Cussiánovich (Cussiánovich, 2010), en el mismo señala el aporte primordial del pensamiento de los niños trabajadores en el caso del Perú y cómo este ha influido en forma de comprender el trabajo infantil, fuera de la voz oficial.

Un cuarto documento que ha sido considerado es el elaborado por Liebel (Liebel, 2010), en el mismo se cuestiona fuertemente el rol de la OIT, así como los argumentos en los cuales se basa la política de erradicación progresiva del trabajo infantil. Y finalmente se ha considerado el texto de Albornoz (Albornoz, Pico, Sánchez, 2010), puesto que estos autores analizan el trabajo infantil vinculado a la práctica cultural.

Estos textos serán desarrollados con mayor detenimiento a lo largo de la investigación así como los demás textos bibliográficos, mencionados anteriormente, que corresponden los unos a la voz oficial que está vinculado a la corriente abolicionista del trabajo infantil y los textos del Movimiento de los NATS que están vinculados a la voz no oficial. Así mismo se incluirá en el análisis una lectura ligada a entender el trabajo infantil vinculado a las prácticas de los sectores rurales, y cómo estas son trasladadas a la ciudad por las familias en el momento de migrar.

La literatura que ha sido analizada para el desarrollo del objeto de investigación del presente trabajo, permite dar cuenta de varios elementos que deben ser considerados para la construcción del mismo, por lo tanto este trabajo se centrará profundamente en el análisis de los eventos externos a los actores de política a nivel nacional que han permitido la construcción de una política con enfoque intervencionista estatal, así este análisis rescata tanto el rol de los actores internacionales como nacionales, de la misma forma analiza los dispositivos que surgen en el marco de la nueva Doctrina de Protección Integral, para erradicar el trabajo infantil.

Este trabajo toma como punto de partida un tema relevante desarrollado en la investigación hecha por Peralta, ya que en su estudio señala que el trabajo infantil se coloca en la agenda pública de todos países una vez que estos firman la Convención Internacional de Derechos del Niño. Sin embargo existen actores sociales que actúan, impulsan y dirimen frente a la temática. Como lo menciona la autora esto es lo que marca una diferencia frente al tipo de políticas públicas que se aplicaron en cada uno de los países de América Latina.

Además se plantea que cada uno de los actores coexiste en un contexto determinado, donde la mirada que tiene cada uno de ellos influye en la construcción del problema público y orienta de cierta manera la respuesta que se le da al mismo, este es el punto de partida que da paso a esta investigación puesto que se reconstruirá estos eventos que se dieron en el Ecuador y que marcaron el tipo de política pública frente el trabajo infantil, donde resalta el rol de los actores de la sociedad civil que impulsaron fuertemente la incorporación de la nueva doctrina respecto a la niñez y adolescencia en Ecuador.

Planteamiento del problema

Salazar (Salazar, s/f) indica que una vez que América Latina y el Caribe ratifican la Convención de los Derechos de los Niños, surge una proliferación importante de estudios sobre niñez y adolescencia, sobre diversas temáticas pero sobre todo del trabajo infantil, es decir por primera vez se cuenta con datos estadísticos sobre el número de niños y niñas trabajan. Además se conoce que algunas de las actividades que realizan son trabajos peligrosos, esta proliferación positiva de investigaciones daban cuenta de la realidad que vivían millones de niños y niñas, por lo que empieza a surgir una conciencia en lo público sobre esta problemática y los efectos que el trabajo infantil tiene en la niñez.

El Ecuador no es la excepción frente a la proliferación de investigaciones que se hacen en torno al trabajo infantil, en este sentido en 1990, se levanta por medio del Censo los primeros datos respecto a esta problemática, por lo que se va construyendo en la conciencia pública de que el trabajo infantil es un problema social, frente al cual se debe tomar diversas acciones para eliminarla. Estos estudios tanto a nivel internacional como nacional hacen que la opinión pública empiece a discutir esta temática, por lo tanto esta investigación reconstruye el escenario mismo en el que se desarrolló en el Ecuador una política pública estatal que prioriza la erradicación progresiva del trabajo infantil y deja de lado una política pública con enfoque asistencialista que tenía el Estado frente a esta realidad que afecta a los niños y niñas.

Pregunta de investigación

Esta investigación parte de una interrogante clave: ¿Cómo fue la dinámica del cambio en la política pública sobre niñez y adolescencia que surgió desde 1990 y como este

impactó al subsistema de política y a sus actores, permitiendo acelerar la construcción de una política pública de intervención estatal respecto al trabajo infantil en el Ecuador?

En base a la interrogante planteada se analizará, por un lado lo relevante que fue para los actores nacionales la nueva concepción de NNA como sujetos de derechos, lo que permitió movilizar una serie de recursos económicos, técnicos de cooperación desde los organismos internacionales como UNICEF y OIT, hacia los Estados, para estabilizar un nuevo sistema de creencias.

Por lo tanto los eventos externos, al subsistema de política a nivel nacional impulsaron por un lado la estabilización de una nueva Doctrina de Protección Integral y una política específica frente al trabajo infantil, priorizando su erradicación progresiva, desde 1990 esto en el marco de la vigencia de la Convención de los Derechos del Niño.

En base a lo señalado esta investigación analizará por un lado, el rol que cada uno de actores tiene, tanto a nivel internacional, nacional y cómo estos impulsaron una política pública con fuerte intervención estatal en el caso del Ecuador y por otro lado se analizará aquellos dispositivos e instrumentos de política que fueron elegidos, delimitados e impulsados por la coalición de defensa que promovía el reconocimiento de los niños, niñas como sujetos de derechos y que se convertiría en la voz oficial respecto a la niñez y adolescencia.

Por lo que el objetivo general que guiará esta investigación se centra en analizar cómo fue la dinámica de cambio en la política pública de niñez y adolescencia en el Ecuador, esto como consecuencia de los choques externos al subsistema de política, los mismos que influyeron fuertemente en los actores del subsistema de política para estabilizar un nuevo sistema de creencias, acelerando la construcción de una política pública de erradicación del trabajo infantil con una fuerte intervención estatal desde 1990 hasta el 2010 en el Ecuador.

Objetivos

Esta investigación tiene tres objetivos que guían el desarrollo de la misma, la primera es identificar los sistemas de creencias entorno a la niñez, adolescencia, trabajo infantil que se

recogieron y se impulsaron con la elaboración de la Convención de los Derechos del Niño, la segunda busca identificar a los grupos de interés, las coaliciones y los recursos que se generaron en el escenario de la política pública de erradicación progresiva del trabajo infantil y el tercero analizará los instrumentos de política que se implementaron para impulsar la corriente abolicionista en el Ecuador, este último punto se desarrollará en el capítulo III.

Respecto a los objetivos específicos que se han planteado en la investigación son dos:

1. Identificar sistemas de creencias, grupos de interés, coaliciones y recursos que surgieron en torno a la niñez, adolescencia y trabajo infantil los mismos que fueron asentándose en el mundo posterior al surgimiento de la Convención de los Derechos del Niño.
2. Identificar qué tipo de coalición de defensa e instrumentos de política que fueron privilegiados frente a otros, lo que permitiría implementar una política pública de intervención estatal de erradicación progresiva del trabajo infantil en el Ecuador.

Para ensayar una respuesta a la interrogante que se ha planteado anteriormente se puede indicar que el cambio de política pública frente al trabajo infantil que se dio desde 1990 hasta el 2010 en el Ecuador es el resultado del impacto de los cambios externos al subsistema de política, más que de los procesos propios de los actores del subsistema político. Por lo que se parte de la premisa de que los eventos externos son importantes porque cambia la atención del público y evidentemente también el rumbo de los recursos. Así uno de los eventos más importantes que surge en la opinión pública respecto a la niñez y adolescencia en la década de los noventa se encuentra en el marco de la Convención de los Derechos del Niño, este es el reconocimiento de las niñas y niños como sujetos de derecho y de derechos. Por lo tanto existe un cambio radical en la forma en la que los Estados, la sociedad y la familia deben intervenir respecto a la niñez y adolescencia. Esta es la hipótesis que guiará esta investigación.

Justificación

En base a la bibliografía revisada se puede indicar que el tema del trabajo infantil ha sido analizado desde varias perspectivas, sin embargo uno de los temas en los que no se ha

profundizado es el análisis de los actores y su relación con la definición de la política pública de erradicación del trabajo infantil.

Las iniciativas que ha impulsado el Estado ecuatoriano para enfrentar el trabajo infantil han sido variadas y los enfoques con los que se ha trabajado también, en base a lo indicado el Estado ha intervenido por medio de ciertos dispositivos en la erradicación del trabajo infantil durante muchos años, por lo que su acción en lo público no es nueva, sin embargo la forma en la que lo hace es lo que resulta relevante puesto que su intervención no es aislada de otros actores, de tal forma que es fundamental analizar cómo se articula lo público y lo privado que logra impulsar esta mirada de erradicación progresiva.

El rol que ha tenido el Estado no se encuentra alejado de las diversas iniciativas que se han desarrollado, sean filantrópicas, de caridad o de la misma intervención estatal. En base a lo que se ha mencionado, la misma concepción del trabajo infantil en la esfera de lo público se ha modificado a lo largo de los años.

Esto se refleja en el Ecuador aparentemente en el cambio de política pública donde el Estado se encuentra en un primer momento relegado de los temas sociales, en el contexto de los años noventa y en un segundo momento surge el Estado como definidor de políticas públicas, esto desde el surgimiento del Código de la Niñez y Adolescencia en el 2003 y es justamente en el marco de este instrumento legal que surge una serie de instituciones públicas cuyo rol se enmarca en la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

Marco teórico

El análisis que se propone para la elaboración de una política de intervención estatal de erradicación del trabajo infantil, será estudiado por medio del marco teórico de Paul Sabatier, El AdvocacyCoalition Framework (en adelante ACF), a continuación se desarrollará algunos elementos relevantes del mismo.

Este es un marco analítico alternativo para analizar el surgimiento de una política, puesto que “toma distancia del análisis clásico del ciclo de políticas públicas y los análisis de coyuntura” (Roth, 2010: 184), el punto de partida de este marco analítico es el análisis del cambio de políticas públicas, impulsado por medio del desarrollo científico, por lo que el aprendizaje juega un papel importante.

En ese sentido el marco analítico de la ACF, cuenta con cuatro premisas rectoras: la primera hace referencia a la dimensión temporal, la segunda a la dimensión espacial, su diversidad y el subsistema, una tercera hace referencia a un sistema de creencias y por último las coaliciones promotoras de apoyo y /o de abogacía. Estos cuatro elementos son fundamentales para analizar el cambio de la política pública de erradicación del trabajo infantil en el Ecuador. Esto se desarrollará ampliamente en el capítulo I.

Este marco teórico permitirá realizar el análisis de la política pública en el marco del Paradigma de Situación Irregular hasta el surgimiento del Paradigma de Protección Integral. Dichos paradigmas son instrumentos que modifican la relación entre adultos y NNA, así mismo se analizará la denominada tercera vía que se encuentra desarrollada por el movimiento de los niños, niñas y adolescentes trabajadores.

El ACF es un marco teórico que permite dar cuenta de un cambio de política pública más allá de la temporalidad de las ideas y valores, así mismo permitirá dar cuenta del rol de la “información técnica en la estabilidad o en el cambio de la política”(Roth, 2010: 187). En el caso de la política pública de erradicación del trabajo infantil que surge con más fuerza desde el 2003 se puede identificar que existe un cambio fundamental en la concepción que se tiene de los NNA, esto porque en un primer momento eran considerados como objeto de protección en el marco de la Doctrina de Situación Irregular, donde los niños que trabajaban no eran considerados como sujetos de derechos y por lo tanto el Estado tampoco era visto como garante de derechos de esta población, en un segundo momento y después de varios años surge la Doctrina de Protección Integral, donde los NNA son sujetos de derechos y por lo tanto los NNA que trabajan están siendo vulnerados en sus derechos y es allí donde el Estado debe actuar, pues se vuelve un problema público y los Estados deben velar por la protección de los NNA, pero sobre todo de los que están siendo vulnerados en sus derechos.

Este marco teórico de análisis de políticas permitirá entonces abordar también a la política pública como un sistema de creencias, “las mismas que buscan traducirse en programas y son su eje central” (Roth, 2010: 188), en ese sentido se puede comprender su comportamiento a largo plazo y se puede identificar como funciona los núcleos duros respecto a la forma en la que es concebido un problema.

Un ejemplo de aquello es el cambio que se da respecto a la concepción del trabajo infantil. Por ejemplo para que el Estado Ecuatoriano implemente una política pública de erradicación del trabajo infantil se da una serie de transformaciones que parten de la configuración del trabajo infantil como un problema público, dicha concepción no se la hace de un momento a otro, este responde a una serie de creencias de varios actores que se van modificando fuera del Estado ecuatoriano, por lo que estaríamos hablando además de una serie de coaliciones promotoras internacionales que impulsan un cambio de paradigmas y en función de este se van modificando los instrumentos legales, con las que parten los Estados para enfrentar el problema del trabajo infantil.

Por lo que al indicar que existe una serie de actores que forman parte del desarrollo de una política pública, nos estamos refiriendo a comunidades de política que es la categoría que utiliza Sabatier para designar al “conjunto de personas provenientes de varias organizaciones tanto públicas como privadas (responsables de entes gubernamentales, de gremios, políticos, académicos e investigadores) que comparten una serie de valores y de creencias acerca de algún problema y que se coordinan en su actividad y en el tiempo para alcanzar sus objetivos” (Roth, 2009:36).

Metodología

El modelo ACF plantea un modelo metodológico relacionado con el punto de vista de una década o más, por lo que por lo general se necesitaría implementar cuestionarios y entrevistas con mayor profundidad, lo significaría mucho tiempo de análisis y costo elevado.

Por lo que el modelo permitiría hacer una adaptación metodológica si no se cuenta con los recursos mencionados anteriormente, así se realizaría un análisis del tipo ACF que se denomina rápida, esto porque permite al investigador un análisis cualitativo de los subsistemas de política, pudiendo incluir varias entrevistas formales y el análisis de documentos e informes.

Según los propios autores del ACF el investigador podría hacer uso de un análisis rápido debido a las limitantes temporales que abarca la metodología de la propia teoría, la cual aboga por una investigación cualitativa (Weible y Sabatier, 2007). Por ello esta será una investigación cualitativa de los subsistemas de política. En ese sentido se podría incluir

algunas entrevistas formales y un análisis de documentos e informes. Respecto al estudio de caso que se realiza en esta investigación (política pública frente al trabajo infantil) se tomará la propuesta rápida de implementación de la ACF.

Una de las limitaciones que tiene el uso de la ACF es cuando el investigador ha detectado es que no existen coaliciones claras o existe una sola coalición dominante, “estos subsistemas políticos tienden a involucrar cuestiones de escasa relevancia, que involucran cuestiones de políticas nuevas y muchas veces muy técnico” (Weible, Sabatier, 2007: 132) y que actúan fuera de la vista del público.

Respecto al subsistema de política una de las limitaciones que puede encontrar el investigador es que algunos subsistemas de políticas se anidan dentro de otros subsistemas de política mucho más amplios y porque algunos participantes son activos en más de un subsistema de política. Weible y Sabatier (Weible y Sabatier, 2007) señalan que no existe una regla única para definir el subsistema de política, por lo tanto sugieren que la delimitación del subsistema de la política se determine empíricamente. Así el modelo sugiere que los investigadores deben aplicar entrevistas preliminares a los participantes políticos, en donde se solicite específicamente que puedan identificar por un lado el límite territorial, de fondo de la cuestión y los grupos de interés y por último las agencias gubernamentales involucradas en la temática que se investiga.

Otro de los temas que también necesita más investigación teórica y empírica adicional es la comprensión de como las coaliciones de defensa utilizan sus recursos, (Weible y Sabatier, 2007) así como la existencia de una coalición dominante de defensa y la existencia o no de coaliciones. Las ventajas y desventajas que presenta este modelo teórico que han sido explicadas anteriormente, permitirá delimitar de mejor manera la investigación, sin embargo en el transcurso de este trabajo se indicará claramente los resultados obtenidos y las limitaciones en el momento de analizar el caso de estudio.

Este estudio entrevistará a varios actores relevantes que formaron parte de la implementación de la intervención estatal, así como de las instituciones y organismos no gubernamentales que las impulsaron y cuyo peso fue determinante para la implementación de este tipo de política.

El tipo de entrevista que se usará es la entrevista semi estructurada, la misma que se caracteriza por usar preguntas generadoras concretas, lo que permite tener una conversación fluida entre el entrevistado y el entrevistador, dicha herramienta de la metodología mencionada procura rescatar las tres creencias fundamentales sobre el objeto de estudio.

En este sentido se solicitó a los entrevistados identificar las causas del problema (trabajo infantil) y de sus preferencias respecto a la resolución de dicho problema. Así estas breves declaraciones que los entrevistados hacen al entrevistador revelan su sistema de creencias profundas, intermedias y secundarias. Respecto a la primera el entrevistado hace referencia a las creencias normativas que son muy resistentes al cambio, sobre el segundo tipo de creencias, son las fundamentales de la política pues estas son resistentes al cambio pero son más fáciles de modificar que las del primer tipo de creencias, respecto a la tercera está hace referencia al tipo de instrumentos que el gobierno debe usar para solucionar el problema público.

Sobre la segunda herramienta metodológica que se usará para esta investigación es el análisis de los documentos oficiales en las que se puede identificar claramente las creencias que se tiene del problema, es decir como el conocimiento sobre el trabajo infantil va delineando los dispositivos que permiten una política de intervención estatal para la erradicación progresiva del trabajo infantil.

CAPÍTULO I

THE ADVOCACY COALITION FRAMEWORK (ACF)

El ACF es un marco teórico que permite entender de mejor manera el cambio de creencias y por ende la modificación de políticas públicas, este cambio involucra a varios actores “de varios niveles gobierno, grupos de interés, las instituciones de investigación y los medios de comunicación” (Weible y Sabatier, 2007: 123). Dicho marco teórico fue desarrollado en 1988 por Paúl Sabatier además recibió aportes de Hank C. Jenkins – Smith y de Christopher M. Weible. Desde su creación el modelo teórico ha sido aplicado a varios casos de política pública, sobre todo para el estudio de casos de políticas ambientales. Sin embargo el lente que proporciona la ACF ha permitido que sean analizadas varias áreas de política pública como: Seguridad Nuclear, Contaminación Ambiental, Áreas marinas protegidas, asociación de cuencas, política del agua costera, política de control del tabaquismo, política contra la violencia doméstica, política de cambio climático, política de desarrollo metalúrgico, políticas anti drogas, políticas de salud pública, censura, política de agua, política de educación, política de deporte, política de cambio climático. (Weible y Sabatier, 2007)

Ventajas del ACF:

En el marco teórico mencionado se puede indicar que el ACF es un lente alternativo para analizar la política pública, cualquiera que fuere el caso, puesto que no parte de la concepción cíclica para analizar la política, por lo que el ACF le da gran relevancia a la información, a los sujetos y a las situaciones externas que pueden afectar un sistema de creencias que a la larga permitirá impulsar recursos de los actores e implementar una política específica.

Por lo que el ACF permite a los investigadores ver la formulación de políticas como un proceso en el que existen conflictos entre las coaliciones de defensa. Además permite realizar el análisis de la agregación de los diferentes actores que se involucran en dichas coaliciones. Como se había mencionado anteriormente el ACF analiza la importancia que tiene la información científica y técnica, indica además que esta es fundamental en las

disputas políticas. Esto claramente se opone por ejemplo a muchos análisis de políticas donde se toma a la información como algo secundario, así como el rol de los investigadores, analistas políticos y científicos (el ACF ha demostrado que estos actores incluso son miembros activos de las coaliciones de defensa), porque son considerados como actores neutrales.

1.1 Modelo ACF

Para comprender de mejor forma el modelo teórico ACF, a continuación se desarrollará los componentes del mismo y se explicará cómo estos interactúan, para afectar la creencia y el cambio de políticas públicas, en un largo periodo de tiempo.

Figura 1. Diagrama estructural de ACF

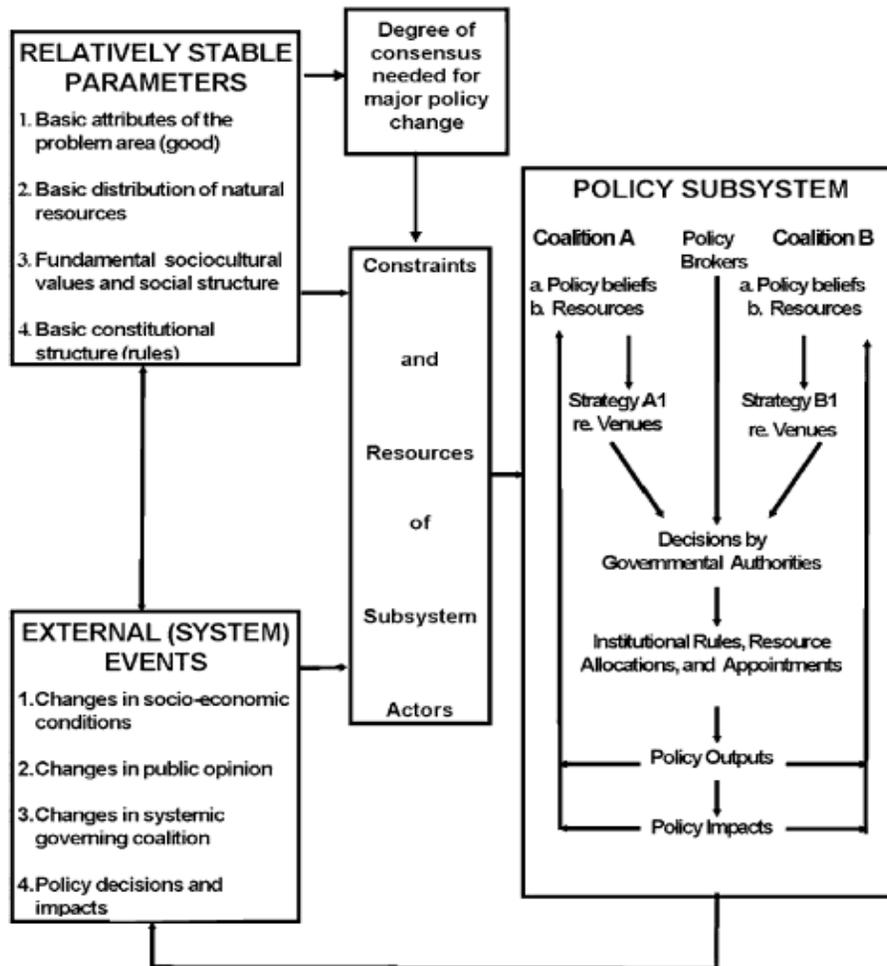


FIGURE 9.1 Diagram of the Advocacy Coalition Framework (Source: Sabatier and Jenkins-Smith, 1999).

La figura 1. Indicada anteriormente nos permite dar cuenta de la formulación de la política pública, la misma que surge en un subsistema de política, “que es un ámbito político que está geográficamente delimitada y abarca los participantes políticos de todos los niveles de gobierno, múltiples intereses de los grupos de búsqueda, instituciones y medios de comunicación” (Weible y Sabatier, 2007:124-125). Como indican los autores en un subsistema de política los participantes coordinan su comportamiento con los actores que se identifican como aliados en coaliciones de promoción para influir en una política determinada.

El subsistema puede ser afectado por los parámetros relativamente estables, inestables y los acontecimientos externos, esto en el marco del contexto social. Los autores de dicho modelo teórico, indican que es fundamental describir los componentes principales del diagrama estructural de la ACF, en ese sentido nos referiremos a los componentes del subsistema de política, por lo que en un primer momento se hace señala a los parámetros relativamente estables, en un segundo momento a los parámetros dinámicos y finalmente se describirá los eventos externos.(Weible y Sabatier, 2007)

Respecto a los parámetros relativamente estables e inestables se puede apreciar en la figura

1. Los siguientes elementos:

1. Los atributos básicos de la problemática
2. La distribución básica de los recursos naturales
3. Los valores socioculturales fundamentales y la estructura social
4. La estructura constitucional básica (reglas) (Weible y Sabatier, 2007)

De su parte el entorno dinámico o inestable está conformado por:

1. Condiciones socioeconómicas en la opinión pública y en el gobierno
2. Impactos que resultan de otros subsistemas (Weible y Sabatier, 2007)

Los parámetros relativamente estables permanecen de tal forma durante largos periodos de tiempo aproximadamente unos 100 años o más, estos son elementos fundamentales porque estructuran la naturaleza del problema. En ese sentido “limita los recursos disponibles para los participantes políticos, establece normas y procedimientos, para el cambio de políticas y

adopta decisiones colectivas y en general enmarca los valores que informan a la formulación de políticas” (Weible y Sabatier, 2007:125). Una de las cualidades que se pueden identificar tomando en cuenta lo indicado anteriormente es que los parámetros relativamente estables son resistentes al cambio, por lo que los parámetros no suelen ser dirigidos estratégicamente por los participantes políticos.

El segundo elemento que forma parte del diagrama estructural de la ACF es el subsistema de políticas públicas, este “se define por su límite territorial, un tema de fondo y por los cientos de participantes políticos de todos los niveles de gobierno, múltiples grupos de interés, medios de comunicación” (Weible y Sabatier, 2007:126) y las instituciones de investigación.

Respecto a los participantes políticos los autores señalan que para influir en la política pública estos se especializan en un subsistema de política, lo que les permitirá lograr la eficiencia de sus objetivos y su participación será durante largos periodos de tiempo, por lo que el rol de estos participantes de política puede influir en algunos organismos públicos y privados y su participación puede durar varios años; esto por las razones mencionadas anteriormente.

El modelo ACF tiene varias suposiciones e hipótesis, sobre los siguientes elementos:

- (1) Las capacidades cognitivas, motivaciones y creencias de los participantes políticos (llamados el modelo de individuo),
- (2) la tendencia de la mayoría de los participantes políticos a unirse a coaliciones de defensa,
- (3) la probabilidad de que algunos participantes políticos siguen siendo neutrales como agentes políticos,
- (4) el uso de los recursos por coaliciones, y
- (5) los lugares en los que influyen en la política de coaliciones (Weible y Sabatier, 2007:127)

Respecto al primer elemento el modelo ACF presume que los individuos se encuentran motivados racionalmente, sin embargo se encuentran limitados por la capacidad cognitiva con la que cuentan, pues se la cataloga a esta racionalidad como imperfecta para comprender y aprender el mundo complejo que nos rodea. Como lo indican Weible y Sabatier al “tener limitaciones cognitivas las personas se limitan por su capacidad para adquirir y aprender nueva información” (Weible y Sabatier, 2007:127), por lo que los individuos simplifican los acontecimientos del mundo ya sea filtrándolos en sus creencias o ignorando la nueva información, puesto que la información que reciben desafía sus

creencias, pero tienden a adoptar de mejor forma aquella información que refuerza sus creencias.

Muchas de las veces la información que reciben los individuos es de calidad, es decir se halla técnicamente sustentadas, estas pueden ser desechadas o pueden ser tomadas siempre y cuando sea compatible con sus creencias, aunque la información que reciben sea altamente compleja.

Por lo que la información que reciben los individuos permite no solo afianzar sus propias creencias sino también establecer relaciones con otros individuos, siendo estas relaciones que se establecen diferentes con cada actor puesto que dependerá mucho de que el sistema de creencias sea compartido o no con los demás actores. Por ejemplo el sentimiento frente a los oponentes es el miedo y frente a los aliados que refuerzan sus creencias es positivo. Así en este último escenario permite a los actores crear lazos con quienes comparten su sistema de creencias.

Retomado el tema del conocimiento que se planteó anteriormente y la formación de coaliciones el modelo ACF mira al sujeto de una manera integral, por lo que al referirse al modelo de individuo hace referencia a un modelo de persona que busca aliados afines y forma coaliciones, además menciona que los individuos tienen un sistema de creencias jerárquica en tres niveles: creencias profundas (normativas), estas son fundamentales porque abarcan varios subsistemas de políticas y se resisten al cambio, “Smith y Sabatier (1999) definen cuatro componentes de creencias profundas que se extienden a partir de las relativos valor prioritarios (por ejemplo, los derechos individuales frente a los derechos sociales) para la identificación socio-cultural (por ejemplo origen étnico y la religión” (Weible y Sabatier, 2007:127), respecto a las creencias políticas se indica que son resistentes pero son más flexibles que las creencias fundamentalmente profundas.

El ACF identifica algunas categorías de creencias políticas como es la gravedad y causas del problema del subsistema, la orientación sobre las prioridades de valor básico que se encuentran relacionados al subsistema de la política, así como la eficiencia de los instrumentos de política y la adecuada distribución de la autoridad entre el mercado y el gobierno.

Creencias fundamentales

El ACF propone que para detectar las creencias fundamentales de la política el investigador realice entrevistas preliminares con los participantes políticos, en dicha entrevista se solicita que comenten sus percepciones de las causas del problema o las preferencias para dar solución a un problema, como resultado se indica que toma entre “10 a 20 segundos tener declaraciones breves que resumen sus creencias con respecto a un tema de política en particular, tomamos sus respuestas narrativas y las usamos a menudo palabra por palabra como preguntas de creencias básicas en una encuesta”(Weible y Sabatier, 2007:128).

Creencias secundarias

Los autores indican que las creencias secundarias son las creencias empíricas y las preferencias políticas que a su vez se relaciona con un subcomponente, este puede ser sustancial y territorial de un subsistema de políticas. Las creencias secundarias incluyen preferencias de los participantes políticos. Lo que permitirá determinar también las preferencias para los instrumentos específicos del gobierno y así lograr los objetivos que se encuentren relacionados a sus creencias respecto a un problema en específico. Por lo que es importante indicar que las creencias secundarias son más susceptibles al cambio, esto en base a una nueva información o por eventos puntuales.

Coaliciones de defensa

Una de las características fundamentales del éxito de los participantes de política es tener la posibilidad de traducir sus creencias políticas a la política actual. Pues como lo indican los autores para aumentar el éxito de estos, se debe buscar aliados en coaliciones de defensa que se forman por individuos quienes poseen el mismo sistema de creencia y participan de un grado no trivial de coordinación. (Sabatier y Jenkins – Smith, 1993)

En un subsistema de política, existen varios actores políticos coordinan entre sí, siempre y cuando sean aliados, lo que les permitirá trabajar juntos e impulsar su sistema de creencias para que sea plasmado en la política. Si este no es el caso nos estaremos refiriendo a un subsistema político de competencia “los desacuerdos políticos entre coaliciones de defensa a menudo se convierten en intensos conflictos políticos” (Weible y Sabatier, 2007:128) y es en este contexto donde los corredores de política juegan un papel fundamental, puesto que son los que intermediarios políticos que buscan encontrar compromisos razonables entre las coaliciones que se consideran hostiles.

Varios actores pueden desempeñarse como corredores de política, pueden ser funcionarios elegidos, altos funcionarios, agentes políticos que gozan de la confianza de las coaliciones y tienen la autoridad para tomar decisiones.

De acuerdo al análisis que se realiza existe una línea muy fina entre corredores políticos y activistas políticos, en algunas ocasiones estos últimos “preocupados por el mantenimiento y la supervivencia de un subsistema de políticas tratan de actuar como un agente de política, otras veces, un facilitador es contratado desde fuera del subsistema de políticas para ser corredor de la política” (Weible y Sabatier, 2007:129).

Los recursos de los individuos

El modelo ACF asume que los individuos emplean una serie de recursos, los mismos que les permiten desarrollar estrategias de la política para impulsar su sistema de creencias. Los autores reconocen cinco tipos de recursos, el primero hace referencia a la autoridad legal formal para tomar decisiones, la segunda la opinión pública, el tercero a la información, el cuarto a las tropas movilizadoras y los recursos financieros y el último elemento es el liderazgo hábil.

El modelo ACF indica que las partes interesadas utilizaran sus recursos de manera estratégica en la política de influencia en varios lugares como por ejemplo la información científica que es un recurso que puede ser utilizado para formar algún tipo de coalición dado que permite ver un problema de forma diferente.

Además de las estrategias indicadas anteriormente es importante indicar que los foros son lugares o espacios donde los interesados tienen la oportunidad de influir con sus creencias o políticas; esto lo pueden hacer en diferentes lugares y al mismo tiempo. En ese sentido las coaliciones intentan influir en la opinión de los tomadores de decisión para dar forma a los procesos y resultados de las políticas.

Por lo que las coaliciones intentan cambiar las reglas, instituciones y la asignación de recursos para que el cambio que se impulsan se asiente en varios espacios sean estos nacionales y locales.

Eventos externos y el cambio del subsistema de política

Retomado la figura 1. Se puede apreciar algunos elementos externos que forman parte de la estructura de la ACF, los mismos que pueden afectar a un subsistema de la política. El primero de ellos hace referencia a los cambios socioeconómicos, el segundo a los cambios

de la opinión pública, el tercero a los cambios en la coalición gubernamental sistemática y el cuarto elemento a las decisiones políticas y los impactos de los otros subsistemas.

Para Weible y Sabatier (Weible y Sabatier, 2007) los eventos externos son importantes, porque a menudo cambian la atención del público y por lo tanto la forma en la que se orientan los recursos hacia lejos de un subsistema de políticas.

Como resultado de lo indicado anteriormente la opinión pública se orienta a una serie de valores, lo que trae como consecuencia además la modificación de los instrumentos legales y la creación de nuevos subsistemas. Respecto a la temporalidad los autores señalan que pueden cambiar muy poco en una década.

Elementos externos y el cambio de política pública

El modelo ACF, permite determinar el tipo de cambios que existe en una política. En ese sentido define tres mecanismos que conducen al cambio de una política mayor o menor. El primer elemento son los choques externos, estos son los “eventos que ocurren fuera de un subsistema de la política, por ejemplo cambios en las condiciones socioeconómicas, los cambios en las coaliciones de gobierno, y el impacto en otro subsistema” (Sabatier y Jenkins – Smith 1999) (Weible y Sabatier, 2007:129).

Los choques externos pueden conducir a un cambio de política pública en al menos dos subsistemas: el primero hace referencia a que este tipo de choques “pueden transferir recursos o lugares de apertura o cierre por una renovada atención de los tomadores de decisiones de políticas” (Weible y Sabatier, 2007:130), esta situación permite ajustar de cierta manera el poder entre las coaliciones e inclinar la ventaja de una coalición diferente, la misma que puede tener diferentes creencias políticas, lo que le permitirá cambios en las políticas públicas, por lo que los choques externos pueden reemplazar a una coalición dominante dentro de otra.

La segunda hace referencia a que los choques externos pueden “cambiar las creencias políticas de una coalición dominante en el subsistema de la política, dando lugar a importantes cambios en las políticas” (Weible y Sabatier, 2007:130), esto dependerá de factores externos que difícilmente se pueden cambiar en el corto plazo y que por lo tanto su decisión necesita ser modificada y por ende ajustada de cierta manera al contexto.

Un segundo elemento que permitiría un cambio de política es el cambio de creencias por medio del aprendizaje. El AFC define al aprendizaje orientado a políticas

“como alteraciones relativamente permanentes de pensamiento o intenciones de comportamiento que resultan de la experiencia y / o nueva información que tiene que ver con la obtención o revisión de los objetivos de la política” (Sabatier y Jenkins – Smith 1993: 123). En ese sentido el aprendizaje afecta las creencias de los actores dentro del subsistema de la política, pudiendo conducir a un cambio importante de política menor, “e incluso durante periodos de tiempo prolongados” (Sabatier y Jenkins – Smith 1993: 123) En ese sentido el cambio de creencias orientado a políticas puede tomar diez años o más. Esto en cambio no ocurre con los choques externos que pueden llevar a cambios mucho más rápidos, “en las creencias fundamentales de política individuales y en consecuencia, los aspectos centrales de la política de un subsistema de políticas” (Sabatier y Jenkins – Smith, 1993: 123).

Un tercer elemento que conduce al cambio de una política mayor o menor, es lo que Weible y Sabatier denominan un estancamiento, daño o un punto muerto (Weible y Sabatier, 2007). Para comprender de mejor forma este elemento es importante mencionar que la condición básica para las negociaciones exitosas es un espacio en el que todos los actores tengan los incentivos suficientes para transigir y negociar el cambio de política. Esto se puede dar cuando las coaliciones están fuera de las opciones y se encuentran descontentos con la situación actual, porque difícilmente por ejemplo se puede lograr negociaciones con actores que acepten el statu quo dado que tienen pocos incentivos para renunciar a nada en las negociaciones.

La dimensión temporal

Este marco analítico hace una reflexión importante sobre el cambio que tiene la política pública. Así establece un tiempo en el que se puede analizar la transformación que sería igual o mayor a una década, y para que esto ocurra es fundamental analizar el papel que juega la información para estabilizar un tipo de creencias. En el capítulo II se analizará el sistema de creencias que va construyendo frente a los temas de niñez y adolescencia y como esto ha sido impulsado por una serie de actores públicos y privados.

Hipótesis del Marco ACF

El modelo ACF cuenta con varias hipótesis las mismas que se detallan a continuación:

Hipótesis 1: En las principales controversias dentro de un subsistema de la política que se da cuando las creencias fundamentales son objeto de controversia. Aquí la alineación de los

aliados y oponentes tiende a ser bastante estable en el período de una década (Smith y Sabatier, 1993: 27).

Hipótesis 2: Los actores dentro de una coalición de defensa mostrarán un consenso sustancial sobre las cuestiones relacionadas con el núcleo de políticas aunque en menor medida en los aspectos secundarios (Smith y Sabatier, 1993: 32).

Hipótesis 3: Un actor (o coalición) renunciará a aspectos secundarios de un sistema de creencias antes de reconocer debilidades en el núcleo de las políticas (Smith y Sabatier, 1993: 33).

Hipótesis 4: El núcleo (atributos básicos) de un programa de gobierno es poco probable que sea revisado de manera significativa en el tiempo que la coalición de defensa del subsistema lleve desde que la instituyó como programa y que se haya mantenido en el poder (Smith y Sabatier, 1993: 35).

Hipótesis 5: El núcleo (atributos básicos) de un programa de acción gubernamental es poco probable que sea cambiado en ausencia de perturbaciones importantes externos al sistema, es decir cambios en las condiciones socioeconómicas, en las coaliciones que gobiernan o salidas políticas de otros subsistemas (Smith y Sabatier, 1993: 35).

Hipótesis 6: La política orientada al aprendizaje a través del sistema de creencias es más probable que se dé cuando hay un nivel intermedio de conflicto informado entre ellos. En tal situación, es más probable que:

- Cada coalición tenga los recursos técnicos para comprometerse en tal debate
- El conflicto ocurra entre aspectos secundarios de un sistema de creencias y de elementos del núcleo central del otro sistema o alternativamente entre aspectos secundarios entre los dos sistemas de creencias (Smith y Sabatier, 1993: 50).
- Hipótesis 7: Los problemas para los que existen datos cuantitativos son aceptados y la teoría es más propicia hacia la política que está orientada al aprendizaje de aquellas en las que los datos y la teoría general son cualitativos, bastante subjetiva o carecen por completo (Smith y Sabatier, 1993: 52).

Hipótesis 8: Los problemas relacionados con los sistemas naturales son más propicias para el aprendizaje que están orientados hacia las políticas que impliquen sistemas puramente sociales o políticos, ello debido a que las variables críticas, (que no son en sí mismos estrategias de activos) la experimentación controlada es más factible (Smith y Sabatier, 1993: 52).

Hipótesis 9: Es muy probable que la política orientada al aprendizaje a través de los sistemas de creencias cuando se dé un foro sea:

- Suficiente prestigio para obligar a profesionales de diferentes coaliciones para participar
- Dominado por las normas profesionales (Smith y Sabatier, 1993: 54).

Hipótesis 10: Las élites de los grupos intencionales son los más limitados en lo que respecta a la expresión de creencias y posiciones de políticas públicas que las élites de los grupos de interés (Smith y Sabatier, 1993: 153).

Hipótesis 11: Dentro de una coalición de agencias administrativas por lo general se defienden posiciones más centristas que los aliados de los grupos de interés (Smith y Sabatier, 1993: 213).

Hipótesis 12: Incluso cuando la acumulación de información técnica no cambie la opinión de la coalición contraria, ésta puede tener importantes repercusiones en la política pública, al menos en el corto plazo mediante la alteración de las opiniones de los agentes políticos y otros funcionarios gubernamentales importantes (Smith y Sabatier, 1993: 219).

Las hipótesis propuestas por el modelo ACF, permiten al investigador analizar distintas variables para dar cuenta del cambio de políticas. Por lo tanto el investigador debe analizar aquellos elementos relevantes que permitieron el cambio de política pública que se estudie. En el caso de esta investigación nos centraremos en la hipótesis 5, aunque la hipótesis 7,9 y 12 también serán tomadas en cuenta en el presente análisis, puesto que estas hacen referencia a no solo al estudio de los eventos externos y su relevancia para modificar la acción gubernamental, sino también como -al ser el problema de estudio un tema que cuenta con un sin número de investigaciones cuantitativas- se refleja que es una política de aprendizaje; permitiendo que se lleven a cabo espacios de debate entre los profesionales

que impulsan las coaliciones. Ello también permite que la coalición que cuenta con el respaldo científico sea la que influya en la opinión de los agentes de política pública, aunque no logre influir en la opinión de los actores de la coalición contraria.

En base a los elementos que se han expuesto anteriormente, el objetivo de esta investigación tiene varios niveles. Por un lado nos permitirá analizar cómo la información técnica (nuevo conocimiento), va influyendo en la opinión pública y va cambiando la concepción respecto a la niñez, adolescencia y trabajo infantil, así mismo este cambio nos conectará con el rol de los actores que conforman el subsistema de política, puesto que estos forman coaliciones de actores cuya coerción se encuentra en función del sistema de creencias y recursos. Así en base a lo expuesto y en el marco de la teoría seleccionada para el estudio, se prestará vital importancia a la forma en la que influyeron sobre todo los choques externos, los mismos que permitieron acelerar el cambio de política pública frente al trabajo infantil en el Ecuador desde 1990 hasta el 2010.

Las razones por las cuales se ha tomado el ACF para analizar el cambio de política pública respecto al trabajo infantil son:

Este marco analítico establece una temporalidad igual o mayor a una década, por lo que el cambio de política puede ser analizado en esta temporalidad, pues es fundamental analizar el papel que juega la información para estabilizar un tipo de creencias y conformar un núcleo duro de ideas respecto a un tema en específico. Por lo que se analizará en el Capítulo II qué sistema de creencias se va construyendo frente a los temas de niñez y adolescencia y cómo esto es impulsado y estabilizado por una serie de actores públicos y privados.

En base a lo indicado esta investigación considera fundamental realizar el análisis del sistema de creencias tanto de los abolicionistas que corresponden a las voces oficiales como de las voces no oficiales, porque esto permitirá comprender de mejor forma como se fue asentando las voces que promueven la erradicación progresiva del trabajo infantil.

Respecto a las posturas oficiales que se manejará en torno a la abolición o no del trabajo infantil, esta investigación tomará en cuenta exclusivamente a las posturas institucionales. Así Ruiz (Ruiz, 1999) indica que al interior de estas instituciones existen diferentes miradas sobre el trabajo infantil, por lo cual al hablar de la corriente abolicionista

y de la tercera vía, se hace necesario referirnos a posturas oficiales, que se han logrado obtener en el desarrollo de esta investigación.

Para complementar la información respecto al objeto de estudio se contará también con entrevistas claves a actores que formaron parte de la construcción de la política de erradicación del trabajo infantil o delegados de aquellas instituciones u organizaciones que fueron fundamentales para la elaboración de dicha política en el Ecuador. Así también de los actores que no forman parte de la voz oficial y se tomará también algunos documentos relevantes realizados en Perú y Bolivia en donde existe un trabajo muy interesante respecto al trabajo infantil, puesto que en el caso del Ecuador no existe muchas investigaciones profundas sobre este tema, esto porque no está muy arraigado en la opinión pública la cultura de valoración crítica del trabajo infantil como lo está en Perú y Bolivia fundamentalmente.

Por lo que el tema que se plantea investigar toma como marco teórico -como se había indicado anteriormente- el postulado por Sabatier, porque permite realizar un análisis más profundo respecto al cambio de política, dado que analiza esta realidad por medio de los dos subsistemas de política, el primero es un “subsistema de política y su entorno pertinente, entorno que se divide en dos categorías de los factores. La primera categoría de factores está conformada por variables relativamente estables en el tiempo y la segunda por variables relativamente más dinámicas y más inestables” (Roth, 2009:170).

Estos son los recursos que utiliza el modelo ACF para analizar el cambio de la política pública, por lo que el subsistema según Roth está conformado por “las instituciones, y otros actores de la política pública tanto estatales o no estatales como científicos, periodistas, funcionarios, pensadores, etc.-que participan de la problemática de la política pública” (Roth, 2009:170), así mismo los recursos del entorno según Sabatier se dividen en dos. La primera hace referencia a un entorno estable, el mismo que está compuesto por los siguientes elementos: características del “problema, la distribución de los recursos naturales, los valores socioculturales, la estructura social, y finalmente, por las reglas constitucionales fundamentales” (Roth, 2009:170) y la segunda hace referencia a un entorno dinámico, el mismo hace referencia a las condiciones socioeconómicas tanto en la opinión pública como del gobierno, además de las “decisiones e impactos que resultan de otros subsistemas de políticas públicas”(Roth, 2009:170). En el marco de lo que se ha

mencionado es necesario indicar que las coaliciones se diferencian por el sistema de creencias y valores que poseen.

Por lo que al influir en la política pública impulsan sus sistemas de creencias, valores e intereses, es aquí donde aparecen lo que Sabatier denomina policybrokers, estos son quienes hacen de agentes mediadores entre las coaliciones y tratan de buscar soluciones a los problemas que se presentan. Sin embargo en el caso de la erradicación del trabajo infantil la postura de UNICEF y OIT resultaron bastante contundentes dado que no se realizó aparentemente una mediación entre los de la corriente abolicionista y los de la corriente crítica del trabajo infantil.

En ese sentido se analizará la dinámica que impulso el cambio de política, además se analizará los núcleos duros respecto al problema puntual, así como los recursos que usaron las coaliciones para estabilizar un sistema de creencias.

Por lo que el sistema de creencias de las coaliciones juega un papel fundamental, porque es en función de estos que se los define, como subsistema y va a mirar al problema de una forma y para su tratamiento se implementa una serie de medidas, estas son por ejemplo como lo indica Sabatier instituciones, legislación específica, reglamentos.

En el caso de la erradicación del trabajo infantil a nivel nacional no fue complejo adoptar el cambio de paradigma respecto la niñez y la adolescencia, sobre todo en los instrumentos legales, esto por la serie de instrumentos internacionales que el Ecuador había ratificado, sino también por el apoyo técnico y financiero que recibió el Estado por medio UNICEF y la OIT para lograr un cambio no solo los instrumentos legales sino también el rol del Estado, familia y sociedad respecto a la Doctrina de Protección Integral.

Sin embargo la implementación tanto de la nueva Doctrina, como del desarrollo de instituciones y políticas especializadas para este grupo de atención tiene todavía una serie de dificultades porque existen núcleos duros de ideas que están todavía presentes en la práctica social, esta temática se analizará en el capítulo II.

Respecto a este punto Sabatier indica que el cambio de los núcleos duros de ideas está fundamentado en el conocimiento, por lo tanto se hace un cambio de paradigma cuando el mismo no es capaz de explicar la realidad y no permite modificarla. En ese sentido en el caso de la niñez y la adolescencia existió un cambio fundamental respecto a la forma en la que esta población es mirada y por ende abordada por el Estado y las organizaciones

públicas y privadas. Los NNA pasan de ser objeto de protección a convertirse en sujeto de derechos y por lo tanto tienen la capacidad de participar, actuar en función de los temas que le preocupan como lo haría un adulto. Es decir ya no se habla de un mecanismo tutelar por parte del Estado, pero sí de una corresponsabilidad compartida entre el Estado, familia, sociedad.

Antes de la Doctrina de Protección Integral la misma UNICEF impulsaba una Doctrina de Situación Irregular. Por ende Sabatier indica que esto puede ocurrir cuando existe en las coaliciones una modificación en las creencias, las mismas que tienen su relación con la modificación en la construcción social que se hace de un tema en específico.

1.2 Limitaciones, críticas y ajustes a la implementación de la ACF

El propio marco teórico toma como periodo de análisis una década o más en una política, pero en ese sentido la investigación resultaría por lo tanto costosa para cualquier investigador porque metodológicamente se tendría que realizar encuestas y entrevistas por un largo periodo de tiempo. Sin embargo se puede hacer una adaptación de la metodología, si no se cuenta con los recursos suficientes. Por ello y en consonancia con la sugerencia de la propia teoría, esta investigación propone un corte temporal de 10 años que arranca con la firma de la Convención del Niño en 1990 y termina en el 2007 con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.

En el marco de esta temporalidad es necesario precisar que el ACF se adopta bien al análisis de unidades que son de duración de 10 años o más como esta que está relacionada a las políticas de niñez. Así el ciclo histórico que nos hemos fijado va desde 1990 al 2010 estimamos que será adecuadamente entendido desde la teoría del ACF.

Antes de concluir este apartado respecto al marco teórico, es necesario mencionar las críticas más relevantes al esquema interpretativo del ACF elaboradas tanto por el propio Sabatier y Weible como de otros académicos o investigadores que han empleado este enfoque teórico. A continuación presentaremos las limitaciones al ACF de Sabatier y Weible y luego las del académico Jose Real Dato quien emplea este marco teórico en sus estudios y le hace observaciones.

Sabatier y Weible afirman al respecto que:

1. El ACF pierde parte de su utilidad en subsistemas políticos sin haber coaliciones claras o bajo el dominio de una sola coalición de defensa que es dominante o en temas en los que debido a su alta especificidad técnica está siendo manejada por pocos expertos operando en lugares remotos o fuera de la opinión. (Weible y Sabatier, 2007)

2. Las creencias compartidas son suficientes para que pueden darse casos en los que ciertos actores se aprovechen de los esfuerzos de los demás miembros de la coalición. (Weible y Sabatier, 2007)

3. El ACF tiene todavía que definir la cantidad mínima de coordinación necesaria para definir a la relación que debe darse para que exista una coalición. (Weible y Sabatier, 2007)

4. Falta el ver, como las coaliciones de defensa usan los recursos y lugares e identifican los factores que estructuran un subsistema de política para favorecer la existencia de una coalición dominante, de dos o más coaliciones competidoras o ninguna coalición. (Weible y Sabatier, 2007)

De su parte Real Dato (Real Dato, 2013) señala que:

1. Este enfoque teórico omite en su análisis o no hace hincapié en los micro procesos bajo los que se dan las acciones de los participantes de la coalición y del subsistema de política. Esto se ve en la nula atención a la acción colectiva entendida bajo la modalidad de la elección racional. También no se presta atención a los costos de transacción en la coordinación y los beneficios que reparten en la coalición. (Real Dato, 2013)
2. Tratamiento muy leve y general a las constricciones institucionales que configuran la conducta de los participantes en las políticas. (Real Dato, 2013)
3. Débil articulación teórica de las relaciones entre el subsistema y su entorno interno y externo. Esto implica que no se ve como se da el proceso de transmisión de las influencias externas en la forma como inciden en el comportamiento de los participantes. En esa línea las relaciones dadas entre el subsistema y su entorno se refieren también a las interrelaciones dadas entre sub unidades

concretas dentro del subsistema. Hace pues falta mirar a esas unidades y sus interrelaciones dentro de la dinámica integral del subsistema. (Real Dato, 2013)

4. Identificación de la variable dependiente que marca lo que permanece estable o inestable cuando la política cambia, desconociendo las estructuras institucionales y las dinámicas estratégicas que median entre las creencias y el contenido de las políticas. (Real Dato, 2013)
5. Tampoco se identifica el alcance del cambio en el ACF, es decir en el ver más allá de los cambios en las creencias. Esto quiere decir que este abordaje teórico no examina la adscripción de creencias en cada uno de los niveles, lo que afecta a las creencias sobre los elementos del diseño de la política y en los niveles existentes. Es aquí en donde aparece el asunto de cómo un componente del diseño de política termina introduciéndose en el núcleo de creencias. (Real Dato, 2013)
6. Otra deficiencia estriba en la poca atención que se presta el ACF al ver la secuencia temporal de procesos causales que determinan cambios, matizando la temporalidad, cambio y desarrollo de la política y la interacción con el entorno conforme esta evoluciona. Es decir superar su visión ahistórica, más que mirar la secuencia de los eventos de manera desordena y sin una continuidad de eventos, o sea el efecto causal de un hecho sobre otro. (Real Dato, 2013)

De su parte esta investigación ha descubierto que el ACF desconoce los niveles y diferencias de poder e influencia que existen entre los miembros de la coalición o los niveles de poder entre los factores estables y externos que conforman este marco interpretativo, tanto dentro de sí mismos como entre sus componentes.

CAPÍTULO II

SISTEMAS DE CREENCIAS EN TORNO A LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y TRABAJO INFANTIL

Este capítulo identificará los sistemas de creencias que se han desarrollado en torno a la niñez, adolescencia y trabajo infantil posterior a la Convención de los Derechos del Niño. Así mismo se establecerá claramente los grupos de interés que han movilizado grandes recursos materiales e inmateriales que han sido fundamentales para impulsar un cambio de doctrina respecto a la niñez y adolescencia. Esta concepción se ve claramente reflejada en la elaboración de instrumentos que permitieron por ejemplo la construcción de una política de intervención estatal frente al trabajo infantil.

En el marco de lo mencionado anteriormente se analizará cómo la niñez y la adolescencia se vuelven un objeto público, por lo que da cuenta de un proceso de cambio gracias al conocimiento y el posicionamiento de coaliciones que impulsan el reconocimiento de la niñez y adolescencia como sujetos de derechos.

Es justamente este cambio de políticas lo que nos interesa estudiar puesto a que es en base a los postulados de Sabatier si podemos saber si las coaliciones de defensa saben traducir sus creencias en políticas públicas. Entonces estaremos frente a un cambio también de creencias en torno a la niñez y adolescencia, de esta manera este proceso de cambio se desarrolla con mayor detalle a lo largo de este capítulo.

Además se analiza en rol que ha tenido los eventos externos al subsistema de política pública, los cuales han jugado un papel fundamental dado que estos permiten el cambio de atención de la opinión pública, influyen en la forma en la que los recursos se distribuyen y por otro lado permite un cambio de valores que se reflejan en instrumentos jurídicos a nivel internacional, nacional, surgiendo evidentemente la creación de un nuevo subsistema de política.

Además se analiza como en el caso del Ecuador los eventos externos al subsistema de política fueron fundamentales para impulsar una intervención estatal en temas de niñez y adolescencia y sobre todo en lo que respecta al trabajo infantil. Sin embargo no podemos olvidar el rol clave de los actores de la sociedad civil que impulsaron también el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos e impulsaron el

cumplimiento de lo que se establecía en los instrumentos jurídicos que se desarrollaron en el país, por lo que la implementación de una intervención estatal se lo hacía por medio de la articulación de lo público y lo privado.

Los NNA no siempre fueron un tema de preocupación para los Estados, esto pese a que eran uno de los grupos más vulnerables, frente a los problemas sociales, políticos y económicos, derivados de la Segunda Guerra Mundial. Es así que la primera acción que se realiza en beneficio de esta población está encaminada por un actor de la sociedad denominado Eglantyne Jebb, este actor es el fundador de la organización Save the Children, la misma que trataba de mejorar las condiciones de vida de los NNA afectados por los problemas de la guerra.

De acuerdo al documento del Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, fue en ese contexto de crisis que se logró visibilizar la realidad que vivían muchos NNA y comenzó la “lucha por la garantía de sus derechos en la esfera de lo público. En estos años de posguerra se dio un paso importante pues se creó el primer instrumento que comprometía a los Estados miembros de la recién creada Sociedad de las Naciones, a velar por los derechos de la niñez” (Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, 2012: 20), es así que en 1923 se crea el primer instrumento jurídico que fue la Declaración de los Derechos del Niño (conocida también como Declaración de Ginebra), la misma que fue aprobada un año después por la Liga de Naciones. Este instrumento fue elaborada e impulsada por el fundador de Save the Children.

Esta es el primer instrumento que se promulgó para la protección de los NNA, así en ese sentido los Estados debían garantizar que los “niños reciban protección, atención y los medios materiales y espirituales más adecuados para que estén prevenidos de cualquier forma de explotación y por ende se asegure así su pleno crecimiento y desarrollo” (Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, 2012: 20), es así que desde 1924 hasta el día de hoy, la mayoría de los Estados del mundo han ratificado los instrumentos legales para la protección de los NNA.

El documento trabajado por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia del Ecuador, denominado *Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en el Ecuador 1990 – 2011* (Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia del Ecuador, 2012) indica que además de los movimientos impulsados desde

SavetheChildren y el Sistema de Naciones Unidas, surge un movimiento mundial por la infancia fundamentalmente liderado “por organismos de base, ONGs y activistas independientes que han ido consolidando, sobre todo desde las últimas décadas del siglo XX, creando diversos mecanismos de exigibilidad ante los Estados para que estos últimos cumplan con sus compromisos con la infancia”(Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, 2012: 20). Como podemos ver el recorrido de los derechos de los NNA es bastante largo, pero todavía en este punto no se logra articular claramente el rol que tendrían los diversos actores en la formulación de políticas públicas, que beneficien a este sector de la población.

Es desde la Convención de los Derechos del Niño (en adelante CDN), en donde se establece otra forma de ver a los NNA, puesto que son considerados como sujetos de derechos y no como adultos menores y por lo tanto objetos de protección. Este es el primer instrumento legal que compromete de manera más puntual a los Estados firmantes a que modifiquen por un lado sus instrumentos legales y por otro impulsa la creación de una institución especializada para dar cumplimiento a los derechos consagrados en la CDN.

Como podemos ver existe una serie de instrumentos legales que influyen de manera directa en el rol del Estado frente a un problema específico y esto repercute en las políticas que se implementan, marchando de la mano de la creación de dos organismos internacionales que tomaron fuerza después de las dos guerras mundiales que vivió el mundo.

Una de estas organizaciones es el Fondo Internacional de Emergencia de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), así mismo “se instauró la Unión Internacional de Protección de la Infancia (UIPI)” (Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, 2012: 22), esta organización se formó por medio de una alianza entre la Unión Internacional SavetheChildren y la International AssociationforChildWelfare.

Existe pues un avance fundamental en la concepción de los NNA, sin embargo todos los avances que se habían realizado hasta el momento estaban situados en la Doctrina de Situación Irregular, “esta doctrina distinguía entre niños/ adolescentes y los menores. Los niños adolescentes eran aquellos que iban a la escuela y tenían familia, mientras que por menores se entendían a aquellos que eran abandonados, que no tenían familia y por eso se encontraban excluidos de la normalidad” (Herrera, 2011: 10), quienes vivían en esta

realidad eran estigmatizados, por lo que el rol del Estado era tutelar a los NNA, “ dicha tutela se ejercía de una manera paternalista y discrecional haciendo de las y los menores un objeto de protección” (Herrera, 2011: 10).

Posterior a esta Doctrina surge un pensamiento que lo cambia todo, pues coloca a los NNA como sujetos de derechos, por lo que dejan de estar bajo una Doctrina de Situación Irregular y se parte de la concepción de que todos/as somos responsables de este grupo de la población. En ese sentido empieza un movimiento para que los adultos tomen conciencia de su responsabilidad, así se impulsan iniciativas para que las instituciones realicen acciones de protección a la niñez y adolescencia.

Esto en base a lo que se había mencionado anteriormente hace que esta población se haga visible a los ojos del Estado, ya que una vez que los NNA adquieren como indica Herrera un estatus jurídico -es decir se construyen como sujetos de derechos- los Estados que han ratificado la CDN recogen sus principios y van modificando sus instrumentos jurídicos y sus instituciones para velar por los derechos de los NNA. Es aquí que el rol del Estado se modifica y se vuelve garante de derechos de esta población y se elimina el “encierro y privación de la libertad injustificada” (Herrera, 2011: 11), por lo que el rol de los jueces incluso se modifica, puesto que se “intenta reducir la discrecionalidad y arbitrariedad de las decisiones” (Herrera, 2011: 11) que toman para atender los casos de NNA que se encuentran en situaciones que han vulnerado sus derechos.

Como lo indica Sabatier la información juega un papel fundamental para orientar las políticas, pues como se puede ver estas se impulsan en los dos paradigmas cambian de manera radical el rol del Estado, sociedad y familia frente a este grupo.

Es así que Doctrina de Protección Integral

presenta un conjunto de ideas filosóficas, éticas, jurídicas y políticas, diferentes a las de la Doctrina de Situación Irregular”(DSI), que determinan como se deberían comprender, asumir, reconocer y garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los ámbitos locales e internacionales, lo cual brinda un piso mínimo de igualdad (Herrera, 2011: 11).

La aplicación de esta Doctrina en el caso del Ecuador, estuvo impulsada por el Código de la Niñez y Adolescencia en el 2003. Es así que después de casi 13 años de la CDN, el Ecuador

impulsa un cambio total en el Estado, por lo que se establece la corresponsabilidad entre sociedad, Estado y familia para precautelar el desarrollo integral de los NNA.

Este cambio de Paradigma juega un papel fundamental como se mencionó anteriormente en el cambio de la política que se estableció en el país, puesto que antes del 2003 no existía una política pública específica impulsada por el Estado. Es decir existían acciones puntuales y asistencialistas frente a este grupo de la población, por lo que el papel de las organizaciones no gubernamentales cobraban un rol fundamental para la atención a los NNA que trabajaban o que eran vulnerados en sus derechos.

Retomando lo que plantea el marco analítico que presenta Sabatier además del análisis temporal, hace referencia a lo que denomina el subsistema de la política pública. Este es “el conjunto de actores involucrados en un problema de política pública” (Roth, 2010:187), por lo tanto como se había indicado, existen varios actores que impulsaron el cambio de paradigma y por ende el rol de estos en función de la protección de NNA.

Estos actores “comparten una serie de valores y de creencias acerca de algún problema y se coordinan en su actividad y en el tiempo para alcanzar sus objetivos” (Roth, 2009:36), por lo que podemos indicar que un núcleo de actores fundamentales para la configuración de una política de erradicación del trabajo infantil, fue en un primer momento UNICEF y la OIT, los que plasmaron en las resoluciones e instrumentos internacionales los mecanismos para que los Estados lucharan contra el trabajo infantil. El rol de estas organizaciones se desarrollará más adelante.

Otro de los actores que se va definiendo frente estas posturas hegemónicas que comienzan a surgir en el mundo es el movimiento de los NAT'S, este actor considera de forma diferente el trabajo infantil. Para comprender de mejor manera la posición de este grupo tomaré lo que indica Ruiz, respecto a lo que son las representaciones sociales, puesto que:

La representación social es una estructura cognitiva que tiene como funciones el procesamiento de la información, el otorgarle un sentido al medio y el servir de guía o plan para las conductas. Las representaciones al activarse, organizan y estructuran internamente los contenidos de la realidad, interviniendo en la identificación, reconocimiento y evocación de los objetos (Ruiz, 1999: 5)

Por lo que una representación social “se define como la elaboración de un objeto social por una comunidad” (Moscovici, 1963:251). Esta breve definición comprende tres conceptos

importantes que se necesitan definir: “elaboración, objeto social y comunidad” (Ruiz, 1999: 6).

En ese sentido podemos indicar como se construye la concepción de trabajo infantil tanto para la OIT como para UNICEF y por otro la construcción elaborada por los NAT'S. Estas representaciones sociales no son difundidas por si solas, necesitan una herramienta que impulse sus discursos, es ahí donde los medios de comunicación juegan un papel fundamental, pues como indica Moscovici “los objetos sociales son creados y elaborados por los actores sociales que pueden formar parte en el proceso de comunicación mediante cualquiera de los medios que posean”(Ruiz, 1999: 7), por lo tanto son las representaciones sociales las que se construyen mediante los discursos y la comunicación.

Como habíamos indicado con el cambio de paradigma se modifica la forma de concebir a los NNA y por ende el trabajo infantil, por lo que nos estaríamos refiriendo a una construcción social de discursos que se modifican de acuerdo a la historia y en base a los diferentes contextos.

Otro de los elementos que surge en base al marco teórico con el que se analiza es que existen actores claves que se van configurando cómo “corredores de política” a los que se refieren los autores (Weible y Sabatier, 2007), en ese sentido Ruiz, (Ruiz, 1999) identifica a uno de los pensadores más importantes del modelo abolicionista: Emilio García Méndez, asesor regional sobre los Derechos del Niño para América Latina y el Caribe, actor que es la voz de UNICEF, Organismo internacional que forman parte fundamental del impulso que se dan a las políticas públicas abolicionistas asumidas por los Estados.

Sin embargo surgen también voces no formales cuyo mayor representante es el movimiento de los NATS, cuya cabeza es Alejandro Cussianovich, un sacerdote peruano. Él ha sido uno de los voceros más relevantes respecto a la dignificación del trabajo infantil.

Como podemos ver estos actores que representan posturas diferentes frente al trabajo infantil han jugado un papel fundamental ya que sus posturas han sido llevadas a la opinión pública generando una discusión importante sobre la forma en la que se debe entender el trabajo infantil.

También los cambios dados en la concepción de los derechos de la niñez y adolescencia y el trabajo de estos ha sido en gran medida influenciados por el cada vez más abierto mundo global que influencia los marcos legales y las políticas de los países por

medio de los relevantes organismos internacionales como OIT y UNICEF. Así estos adquieren peso notorio en la definición de las políticas como por ejemplo con Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (en adelante IPEC) y la supremacía de determinados valores globales relacionados al trabajo que estos encarnan y que se han ido posicionando en casi todos los países del mundo y en sus campos nacionales claves como leyes, políticas, estudios, opinión pública y actores de la sociedad civil organizada.

2.1 La niñez y la adolescencia

Para comprender como se ha desarrollado el cambio en el sistema de creencias y como este se ha derivado en una intervención estatal, es fundamental realizar un breve recorrido sobre el debate de la niñez y la adolescencia desde el siglo pasado para por ejemplo saber cómo este tema era concebido como un “estado de vida diferente y secundario al de los adultos: una etapa transitoria en la cual el niño o la niña no solo debía crecer sino formarse antes de adquirir las prerrogativas del mundo adulto” (Fundación Observatorio Social del Ecuador, 2003: 16).

En el marco de esta concepción se plantea que los niños, niñas tienen su razón de ser en el futuro, por lo que se plantea un tipo de relación desde el mundo de los adultos hacia el mundo de los niños y niñas que tiene como una de las principales características el tutelaje, dándose así en diferentes ámbitos como el familiar, escolar y social y que tenía como objetivo la formación “física, intelectual, y moral” (Fundación Observatorio Social del Ecuador, 2003: 16) de los niños y niñas como lo indica el documento del Observatorio Social del Ecuador. Ello en el contexto al que se concibe a la niñez como un mundo aparte que incluso se podría decir que aislado del mundo adulto, en donde se establece un tipo de relación para poder conectar a estos dos espacios. Así es como se establece una relación de poder desde el mundo adulto hacia el mundo de los niños y niñas y en donde la relación de estos dos espacios se lo hacía por medio de la autoridad y la disciplina. Bajo este concepto el niño/a debía ser modelado, pues no tenía la madurez suficiente para enfrentar la vida y por lo tanto el objetivo de esta relación de poder era transmitir los valores y la visión del mundo de los adultos al de los niños y niñas.

Bajo esta concepción la niñez y adolescencia deben recibir la corrección y la protección de los adultos.

Esta forma de comprender a este grupo de la población estableció formas de relacionamiento no solo en los espacios privados como la familia sino que permitió establecer acciones públicas “las imágenes sociales, se construyeron en torno al aspecto de la vida pública como salud, educación, legislación y asistencia social; es decir basándose en las necesidades y problemas de la niñez y de los agentes encargados de su satisfacción y solución” (Fundación Observatorio Social del Ecuador, 2003: 17).

Respecto a este tema se hará un breve paréntesis en el caso del Ecuador para mencionar algunos estudios relevantes respecto a la niñez y que empezaron a marcar la pauta para comprender a esta parte de la población.

Es así que el año 1923, se realizó el primer estudio cuantitativo emitido por el Registro Civil sobre la situación de niñez en el país (Fundación Observatorio Social del Ecuador, 2003), puntualmente se pudo conocer el número de niños, niñas que fallecían en esa época, así como las causas de dichas muertes que podían ser evitadas. Por tal motivo este estudio cuantitativo permitió colocar por primera vez a esta población como un objeto de atención pública, puesto que el Estado empezó a analizar los niveles de mortalidad infantil, colocándose el tema en el debate público y obligando a planificar desde el Estado el tipo de intervención que esta población debería recibir. Por tanto se establecieron políticas de salud donde la relación entre la madre - el niño/niña era fundamental para el desarrollo y bienestar. Posterior al estudio realizado en 1923 se realizaron otras investigaciones fundamentalmente centradas sobre todo en la niñez y en varios temas de salud pública.

Así mismo respecto al desarrollo de normativa específica de niñez y adolescencia en el año 1938 se dictó el primer Código de Menores el mismo pretendía dar protección a este grupo de la población, pero sobre todo establecer sanciones para la delincuencia juvenil por lo que la

Infancia descarriada, la “delincuencia juvenil y los “niños anormales son términos que revelan imágenes latentes sobre la niñez y especialmente la adolescencia en nuestra cultura. La primera legislación específica sobre la niñez, si bien pretendía regular su protección tiene un marcado énfasis en el comportamiento problemático de los menores de edad y en la ruptura de la familia con sus consecuencias como el abandono, la orfandad y la mendicidad. Estas situaciones disfuncionales o “irregulares” eran vistas como el resultado de la pobreza y de la crisis familiar y la ausencia de valores entre la creciente población de las ciudades. El objetivo público en este caso era una doble protección: el aislamiento de los menores de las

malas influencias y su educación” (Fundación Observatorio Social del Ecuador, 2003: 28)

Es así que en el siglo XX en el caso del Ecuador se crearon varias instituciones públicas, religiosas, no gubernamentales, que tenían un enfoque filantrópico que permitían por un lado el aislamiento de la niñez en conflicto con la ley. En estos espacios la conducta de los niños, niñas y adolescentes era controlada. Además existían espacios donde se atendía y cuidaba a los niños, niñas y adolescentes que no tenían referentes familiares. Bajo esta concepción se encuentra la creación de los reformatorios, casas hogares, hogares infantiles, colonias agrícola - industriales escuelas de trabajo, casas de observación, hogares de libertad vigilada.

En base lo mencionado se puede indicar que la concepción de la niñez y adolescencia era básicamente el reflejo de una sociedad que excluía aquello que no era “normal”, por un lado se encontraban los niños que vivían con sus familias, además recibían educación y atención de salud, por otro lado se encontraban los “menores” estos eran niños y niñas pero que no tenían la condición de los primeros “en cuyos rostros difundían la pobreza, la orfandad, la enfermedad, y la criminalidad; por lo que es así que en la ley de 1938 (...) los menores serían por mucho tiempo objeto de comprensión, compasión y corrección pública (Fundación Observatorio Social del Ecuador, 2003: 28), como podemos ver la niñez y la adolescencia surgió como un objeto público una vez que se contó con varios estudios cuantitativos que daban cuenta de su situación.

Por lo tanto la forma de conceptualizar desde el mundo adulto a la niñez y la adolescencia ha pasado por los parámetros de salud, por el control de la conducta y educación hasta la firma de Convención de los Derechos del Niño, en donde este instrumento jurídico de carácter internacional posiciona en el mundo una nueva forma de ver desde el mundo de los adultos a los niños, niñas y adolescentes, dado que se “ establece un amplio conjunto de derechos de los niños: sociales, y económicos (supervivencia, educación y salud) así como políticos y civiles” (Fundación Observatorio Social del Ecuador, 2003: 35).

Por tanto se posiciona un avance fundamental que es el reconocimiento “del niño, niña como una persona completa, con identidad propia y distinta a la de los padres o cuidadores (Fundación Observatorio Social del Ecuador, 2003: 35), este sistema de

creencias rompe totalmente por ejemplo con la postura ideológica que tenía el primer Código de Menores del Ecuador, de tal forma que se establece nuevas reglas entre el Estado, la familia y la sociedad para con la niñez y adolescencia, por lo que se hablaría de un “antes y un después” en la formulación de políticas”(Fundación Observatorio Social del Ecuador, 2003: 35). Para que este cambio se diera, el rol de los actores de la sociedad civil fue importantísimo puesto que surgieron varias organizaciones que velaban por los derechos de la niñez y adolescencia y sobre todo impulsaron reformas jurídicas fundamentales durante una década.

En el marco de lo indicado es primordial indicar que la niñez y la adolescencia se han ido posicionado en el debate público con más fuerza desde que surgieron los primeros estudios de situación de los mismos tanto a nivel internacional como nacional. En ese sentido a continuación mencionaremos como se ha ido construyendo los aspectos sobre todo de la niñez y su relación con el trabajo infantil, lo que nos permitirá comprender como se ha formado el objeto de ésta investigación – el trabajo infantil y la intervención estatal.

2.2 Sistemas de creencias en torno a la niñez y adolescencia

2.2.1 De la doctrina de situación irregular a la doctrina de protección integral

Uno de los elementos fundamentales para el cambio de políticas en el tema de niñez y adolescencia es el surgimiento de creencias sobre estos grupos de la población, en ese sentido a continuación se hace referencia a los eventos fundamentales que permitieron este cambio en el Ecuador.

Durante los últimos veinte dos años en el Ecuador se han ido cimentando los principios que consagra CDN, “la firma de la Convención fue producto de un largo proceso histórico en cuyos orígenes consta por un lado, el importantísimo accionar de Jebb¹ y por otro lado el movimiento mundial a favor de la infancia” (Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, 2012: 20). El Ecuador fue uno de los primeros países en firmar este instrumento legal de carácter universal, comprometiéndose a transformar su marco legal para que los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) sean considerados como sujetos de derecho. Esto fue un cambio fundamental en la concepción de la niñez y

¹Eglantyne Jebb, fue una aristócrata intelectual inglesa, quién fundó la primera Alianza Internacional para Salvar a los Niños, Save the Children.

adolescencia y que se plasmó con la aprobación del Código de la Niñez y Adolescencia en el año 2003.

La Convención de los Derechos del Niño, (...) es uno de los cuerpos legislativos internacionales más avanzados en los que se reconoce por primera vez a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos no como objetos de protección. Entonces este es un salto cualitativo, una concepción de los niños, niñas y adolescentes porque debían dejar de ser un objeto de protección de la familia, la sociedad y el Estado e ir hacia procesos que desarrollen y fomenten su ciudadanía. Eso es ser sujeto de derechos y responsabilidades. Entonces hay toda una concepción de atender a los niños primero como individuos, como sujetos de derechos y además como sujetos sociales, que pueden opinar, pueden tomar decisiones también con respecto a la construcción de su ciudadanía. Creo que a nivel nacional todo este proceso de construcción del Código es sostenido en la sociedad civil y a nivel internacional temas como la Convención -hay que decirlo también- la presencia de organismos internacionales. (Entrevista: Silvia Proaño, 2013)

Por lo tanto la construcción del Código de la Niñez y Adolescencia en el Ecuador fue el resultado de una serie de coaliciones promotoras que trabajaron por los derechos de la niñez y adolescencia en el mundo y en el país y que permitió cambiar el núcleo duro de la política. Como lo indica Sabatier el cambio de una política pública implica la transformación de los diferentes aspectos del sistema de creencias, por eso es fundamental que el análisis se lo realice en un periodo de tiempo no menor de diez años, ya que un análisis a corto plazo solo permitiría ver las transformaciones de los aspectos secundarios del sistema de creencias.

La aprobación de este marco legal permitió por primera vez transformar las instituciones del Estado para la protección efectiva de los NNA, lo que originó el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (SNDPINA), de la misma manera se lo realizó en el nivel local el Sistema de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SPINA), en términos legales significaba para el país la adopción de una nueva Doctrina (nuevo sistema de creencias) que permitiera garantizar los derechos de la niñez y adolescencia.

Este nuevo paradigma fue promulgado por un actor internacional este es UNICEF, sin embargo este proceso fue el resultado de una lucha permanente no solo como lo habíamos mencionado anteriormente de los movimientos en favor de la niñez, sino que además se retoma varios planteamientos que ya habían sido realizados a nivel internacional

desde 1960 por el “sociólogo e historiador francés PhilippeAriés” (Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, 2012: 24). El mismo sostenía en su libro denominado, *El Niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*, que al hacer referencia a la categoría de niñez y adolescencia nos referiríamos a una construcción social y la misma responde a un proceso histórico. En ese sentido dicha categoría a lo largo de la historia se ira transformando en función de varios sistemas de creencias que se desarrollen alrededor de esta población y esta construcción influirá en la manera en la que este grupo de la población debía ser tratada, tanto para el rol del Estado como para la sociedad.

Lo mencionado anteriormente nos da la pauta para referirnos a la Doctrina de Situación Irregular (antiguo sistema de creencias, el mismo que estaba sustentado también en la CDN) que existía antes de 1980, en la que los NNA, eran concebidos como objetos de protección. Por lo que se les considera como adultos menores, que durante su desarrollo debían ser corregidos, intervenidos. Este paradigma fue recogido en el caso del Ecuador en el Código de Menores, que posteriormente fue modificado con la aprobación del Código de la Niñez y Adolescencia como se indicó anteriormente.

El surgimiento de estos dos paradigmas son construcciones discursivas en las que se “legitiman ciertos tipos de relaciones, y la existencia de ciertas instituciones sociales y estatales” (Fundación Observatorio Social del Ecuador, 2003: 35), por lo que la forma en la que se concibe a los NNA se ha modificado a lo largo de los años. Este proceso denota una serie de cambios en varios elementos que conforman las variables relativamente estables del subsistema de política respecto al tema de niñez y adolescencia como son las características fundamentales respecto a este grupo; así mismo para asentar el último sistema de creencias existe una serie de recursos que se genera desde algunos actores que impulsan fuertemente esta nueva Doctrina.

Más adelante se detallará algunos elementos más respecto al entorno estable del subsistema de políticas que se van modificando.

A continuación se presenta brevemente las diferencias entre la doctrina de situación irregular y la de protección integral, las mismas que han sido muy analizadas desde diferentes actores. El siguiente cuadro fue trabajado por Herrera recoge los elementos más relevantes de las dos doctrinas. Sin embargo el análisis que realiza la autora no trabaja la denominada tercera vía que fue mencionada en algunas partes de su documento.

Tabla 1: Comparación de ambas doctrinas respecto a los NNA

DOCTRINA DE SITUACIÓN IRREGULAR	DOCTRINA DE PROTECCIÓN INTEGRAL
El discurso de protección justificaba cualquier acción en contra del menor, incluso aquellas que fueran contrarias a sus propios intereses.	Evitar la utilización de “eufemismos justificados por el argumento de la protección”, lo cual impide emplear los mecanismos de protección de derechos fundamentales propios del debido proceso.
Todos los menores cuyos derechos sociales se encuentran vulnerados eran tratados como delincuentes independientemente de que hubiesen cometido un hecho delictivo o no. La diferencia era con los menores que se encontraban en una situación normal, ya que éstos últimos resolvían sus problemas por otros medios, casi siempre administrativos.	Brindar un trato diferenciado entre los niños cuyos derechos se encuentran vulnerados y aquellos otros a quienes se les imputa la comisión de un hecho delictivo.
No se toma en cuenta el niño como sujeto capaz de tomar decisiones o brindar opiniones, ni siquiera en asuntos relacionados con él mismo y tampoco se tomaba en cuenta el medio familiar	Adoptar las medidas de protección que promuevan los derechos del niño y que de ninguna manera los vulneren considerando el consentimiento del niño y de su grupo familiar
Los niños y niñas no tenían derechos reconocidos por lo cual no había políticas públicas focalizadas ni respetuosas de los derechos.	Desarrollar políticas públicas universales, así como “focalizadas y descentralizadas”, tendientes a hacer efectivos los derechos de los niños.
El sistema de responsabilidad para adolescentes era el mismo que para los adultos.	Establecer un sistema de responsabilidad especial para adolescentes, respetuoso de todas las garantías materiales y procesales.

Cuadro tomado de: Herrera, 2011:19

2.3 La denominada tercera vía - paradigma de la protección social de la infancia

Esta última Doctrina aunque no se incluye en el cuadro elaborado por Herrera, sí pretende ser empleada en la presente investigación puesto que forma parte del discurso del Paradigma Social de la Infancia, por lo que el mismo será asumido en esta investigación como un paradigma diferenteal oficial, respecto a la niñez, la adolescencia y sobre todo respecto al trabajo infantil.

Este sistema de creencias está presente en algunos sectores de la sociedad ecuatoriana y fundamentalmente en varios países de la región con diversa intensidad. Estos son los NAT’S, que tienen como objetivo la promoción social de la infancia. Este movimiento surge en Perú y está relacionado fundamentalmente con la iglesia católica y con organismos de cooperación internacional que tienen el mismo sistema de creencias

respecto a esta denominada tercera vía. Este “paradigma reconoce la Convención Internacional de los Derechos del Niño como un avance significativo, pero sostiene que la historia de la infancia es la historia de su control y por eso apunta a una nueva cultura de la infancia” (Peralta y Muñoz, 2006:79). Este paradigma menciona que el niño debe desarrollarse como un sujeto “económico y social, como actor político y en plenitud de la ciudadanía” (Peralta y Muñoz, 2006: 79), por lo que ven al trabajo infantil como un derecho.

En el caso del Ecuador esta corriente fue desde un principio impulsada por los Salesianos por medio de su Fundación Proyecto Salesiano – Centro del Muchacho Trabajador (en adelante CMT). Los denominados NAT’s tienen como objetivo el protagonismo organizado y colectivo de niños, niñas que trabajan. Este es un movimiento mundial que busca “el reconocimiento y la dignificación del trabajo de los niños/as, este es el eje central que sustenta este paradigma” (Peralta y Muñoz, 2006: 79). Estos principios se han logrado insertar en otros países con mayor fuerza, un ejemplo de aquello son las políticas públicas frente a niños/as trabajadores en Bolivia, lugar donde se promueve su protección en el trabajo y que no atente contra su integridad, más que la misma erradicación del trabajo.

En el caso del Ecuador como lo menciona Yépez

El CMT en sus primeras décadas trabajó sólo “casa a dentro”, una debilidad que nos impidió tener una cercanía con la corriente de la valoración crítica del trabajo infantil hasta hace un par de años. Una de las recomendaciones del estudio de impacto fue la necesidad de incidir políticamente con una visión diferente basada en la experiencia acumulada por el CMT. Es así que hicimos contacto con el Movimiento Latinoamericano de los Niños, Niñas y Adolescentes trabajadores a través de GiangiSchibotto, quien nos hizo ver que del CMT estaba trabajando en la línea de la valoración crítica del trabajo infantil (Morsolin, 2010:284)

Por lo tanto la vinculación del CMT con el movimiento de los NATS fue uno de los eventos fundamentales, puesto que existe una compatibilidad ideológica posterior a esta identificación que se va configurando en el movimiento de los NATS.

A nivel nacional un ejemplo de esto es la construcción “de los NATS del CMT de Quito y del Proyecto Salesiano de Cuenca” (Morsolin, 2010:215) y que como lo menciona Morsolin el proceso de construcción del Movimiento no ha sido fácil puesto que existe una

estigmatización en contra de los NNA trabajadores, en tal sentido han recibido el apoyo de los salesianos “en los años 90, en 2000-2005 con el movimiento internacional “Nosotros Muchachos del Mundo” AINRAM inspirado por el misionero italiano Padre Franco Monterubbianesi” (Morsolin, 2010:224).

En el marco de este apoyo se realiza por primera vez en el 2008 el evento Jornada Internacional, “Una propuesta de Desarrollo Humano Nacida desde la Infancia”, este espacio fue desarrollado por el CMT, el mismo cual permitió visibilizar la posición de la corriente crítica del trabajo infantil.

Este espacio no ha sido el único puesto que desde 1987 se han realizado varias acciones e incidencia política en las que se posiciona la postura ideológica de los NATS por medio de acciones con organismos públicos y privados, un ejemplo de aquello es en el período 1992-1997 en donde se firma un convenio entre el Proyecto Salesiano y la Alcaldía de Quito cuyo objetivo era carnetizar a los niños limpiadores de zapatos para poder “insertarlos laboralmente para el mantenimiento y limpieza del terminal central de la capital” (Morsolin, 2010:227).

Como se puede apreciar el camino de los NATS en el Ecuador surge casi paralelamente al surgimiento de la Doctrina de Protección Integral, como proceso de identificación ideológica dado que las acciones que realiza por ejemplo el CMT respecto a la dignificación del trabajo infantil es anterior a la nueva Doctrina en la práctica.

Respecto a la incidencia política en el 2008 el CMT acudió a la Asamblea Constituyente en la que los alumnos y egresados de dicha institución se entrevistaron con la Vicepresidenta de la Asamblea y presidentes/as de varias mesas constituyentes sobre derechos, trabajo y además con varios asambleístas y en donde pudieron expresar sus vivencias como trabajadores tempranos. Se dijo que en la mesa de derechos pusieron por delante los convenios internacionales suscritos por el país; pero argumentaron que todo ello les conmovía y que su posición les dejaba pensando. (Morsolin, 2010)

Finalmente se constató que el peso de los convenios internacionales fue más fuerte (Morsolin, 2010:185) y como se puede apreciar esta coalición opositora a la coalición abolicionista cuenta con su propio sistema de creencias y actores en tal sentido. Pese a un sinnúmero de acciones, convenios, entre otras iniciativas este sistema de creencias no pudo

posicionar su mirada del trabajo infantil y por lo tanto no la pudo traducir en una política pública concreta que permanezca en el tiempo.

Evidentemente el posicionamiento de sus creencias es la voz no oficial respecto al trabajo infantil ya que el movimiento de los NAT's sostiene que el "trabajo infantil debe entenderse como cualquier actividad de un menor de edad que contribuya a la satisfacción de las necesidades materiales básicas"(Morsolin, 2010:7). Este concepto se contrapone a lo propuesto por la OIT puesto que para esta organización el trabajo infantil es todo trabajo que priva a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad y que es perjudicial para el desarrollo físico y mental (OIT)², así mismo interfiere en su escolarización, puesto que la mayor parte de los NNA que trabajan tienen a abandonar el sistema educativo o llevan las dos actividades diariamente impidiendo su desarrollo integral.

2.4 Sistemas de creencias en niñez y trabajo infantil

Para analizar los conceptos de niñez y trabajo, Ruiz indica que existe una serie de culturas en las que se asume el trabajo infantil de diferentes formas.

La primera hace referencia a la cultura ecológica o sistémica, donde el trabajo infantil es visto como "parte del sistema de producción de socialización de valores, de relaciones sociales, de elaboración cultural, etc, como en las etnias del África y en la cultura Andina" (Ruiz, 1999: 64). La segunda hace referencia a la cultura de la esquizofrenia clasista, esta relativiza al valor que tiene el trabajo en base al grupo social y la tercera forma es la cultura de la valorización instrumental, esta "acepta que el niño o el adolescente trabaje pese a que rompe con los cánones y modelos ideales del niño, pero que resulta necesario en determinados contextos y circunstancias como instrumento útil para alcanzar objetivos correccionales o disfrazar la explotación económica (Ruiz, 1999: 64). La última cultura es la de la artificialidad, la que desconoce el valor del niño que trabaja, pero valoriza el trabajo desde una perspectiva educativa y didáctica "a partir de la práctica educativa"(Ruiz, 1999: 64) y por último Ruiz habla de la cultura del tabú, en la que el "trabajo infantil es una forma de molestia, escandalo y vergüenza para la conciencia moral, expresa el subdesarrollo, la más miserable pobreza y la reproducción de las injusticias

² <http://www.ilo.org/ipec/facts/lang--en/index.htm>

sociales”(Ruiz, 1999: 66), por lo que en base a esta cultura se sacrifica el presente y el futuro de los trabajadores.

En base a lo que proponen los NAT’S por ejemplo se apunta a una cultura de valoración crítica. Esta se basa en la recuperación del trabajo como “integrante del proceso de socialización de gran parte de la infancia contemporánea”(Ruiz, 1999: 66), esta cultura se lo mira como más aplicable al caso de países denominados en vías de desarrollo.

En base a las representaciones sobre el trabajo y el concepto del niño, Ruiz indica que en el mundo existen dos posturas sobre el trabajo infantil: la primera la denomina como abolicionista, donde el objetivo de esta es la erradicación del trabajo infantil y la segunda es la valoración crítica del trabajo infantil, donde se concibe al niño(a) como un sujeto protagónico y valorizando su trabajo.

Estas dos formas de ver un mismo problema social, contraponen el discurso de varios actores. Por lo que existe “diferencias importantes en la concepción de la niñez, el trabajo, el papel del adulto, la escuela, la pobreza, y las políticas sociales, entre otras” (Ruiz, 1999: 66). Sin embargo si existen similitudes respecto a la defensa de los derechos de los NNA; en ese sentido estos se encuentran en contra de todas las prácticas de explotación y discriminación. A continuación se desarrollará con mayor detenimiento la corriente abolicionista y la corriente crítica del trabajo infantil.

2.5 Corriente abolicionista – doctrina de protección integral

A continuación se hace referencia a los sistemas de creencias que se han desarrollado frente al trabajo infantil.

En este sentido en un primer momento se hará ver a la coalición abolicionista en donde para los actores vinculados con este sistema de creencias la protección de los NNA está vinculada con la erradicación progresiva del trabajo infantil, por otro lado la Corriente de Valoración Crítica (denominada coalición opositora) sostiene que la protección está en reglamentar el trabajo de los NNA, pero a esta corriente nos referiremos con mayor detenimiento más adelante, por lo que se analizará a continuación algunos elementos que sostiene la corriente abolicionista.

Para los abolicionistas las edades de acceso al trabajo marcan la pauta para analizar qué es trabajo infantil en base a la normativa existente. Sin embargo Ruiz indica que no se reconoce la importancia de “la cultura, la madurez, etc. Al definir la capacidad del niño

para trabajar y ejercer sus derechos en función de los criterios demográficos” (Ruiz, 1999: 87). Así el criterio de edad está en función de la jerarquización que se realiza a la niñez, este indicador faculta o no a un niño, niña a trabajar, por lo que este tema es fundamental para marcar la pauta para la elaboración de políticas públicas.

En el marco de lo indicado la concepción de los abolicionistas frente al trabajo es que los niños y niñas no deben trabajar y si lo hacen estarían siendo vulnerados en sus derechos, por lo que el trabajo es incompatible con el desarrollo de los niños y niñas. En este sentido se establece la corresponsabilidad que tiene la sociedad, la familia y los adultos. Desde esta corriente para hacer frente a este tema se indica que se ha desarrollado el prototipo del niño que consiste en que este es “aquel que va a la escuela, es protegido por la familia, o los Estados, el niño a quién se brinda las condiciones necesarias para su desarrollo físico, intelectual, social y emocional”(Ruiz, 1999: 87). Es así que UNICEF por ejemplo indica que los niños son el “sector más débil y frágil de la sociedad, sobre el cual los adultos tienen la responsabilidad de su desarrollo como seres plenos y libres” (Ruiz, 1999: 68). Por lo que dado la debilidad de los niños, niñas de defenderse, el adulto tiene la obligación de defenderlos. Esto implica como lo indica Ruiz hacerse responsable de ellos y asumir sus intereses y dificultades.

Gracias a este sistema de creencias surge la necesidad de proteger fundamentalmente a los niños y niñas. Estas creencias deben ser socializados en diferentes espacios como por ejemplo “en la familia y la escuela, porque los niños son el futuro de los países o como lo indica la OIT (uno de los elementos esenciales para alcanzar la justicia social y la paz universal) su desarrollo pleno y armonioso es un imperativo para el futuro de la humanidad y la consolidación de la democracia” (Ruiz, 1999: 68).

En base a la postura de Emilio Gracia se nos presenta a este niño como un ideal, es decir a lo que debemos llegar. Ruiz indica que los abolicionistas, sustentan sus concepciones en función de la CDN, además señala que esta postura cuando se refiere al trabajo infantil hace una distinción entre los niños “menores de 12 años y los mayores de 13. El criterio de edad surge aquí como un indicador de jerarquización al interior de la infancia, un factor determinante cuando se trata de permitir o no el trabajo”(Ruiz, 1999: 68), por lo que los niños menores de 12 años no deberían trabajar y se deben definir políticas públicas para erradicar esta realidad (en el caso del Ecuador la edad de acceso al

trabajo es 15 años³, esto siempre y cuando no interfiera con el derecho a la educación de esta población) y de manera general se considera que a partir de los 13 años los niños pueden trabajar “siempre y cuando no interfiera con la escuela o su desarrollo físico, emocional, y/o intelectual” (Ruiz, 1999: 69). En este punto es importante indicar que de acuerdo al Convenio 138 los Estados Partes son los que delimitaran la edad mínima de acceso al trabajo, considerando también lo que establece la OIT.

Sin embargo UNICEF, indica que los 13 años de edad estarían permitidos solamente para los trabajos ligeros, por lo que para los trabajos peligrosos sería desde los 18 años de edad. A continuación se presenta un cuadro elaborado por la OIT respecto al acceso al trabajo de acuerdo a la edad.

Tabla 2: Acceso a trabajo de acuerdo a la edad según la OIT

	Edad mínima autorizada para que los niños comiencen a trabajar	Posibles excepciones para algunos países en desarrollo
Trabajo peligroso Ninguna persona menor de 18 años debe realizar trabajos que atenten contra su salud o su moralidad.	18 años (16 años siempre que se cumplan estrictas condiciones)	18 años (16 años siempre que se cumplan estrictas condiciones)
Edad mínima límite La edad mínima de admisión al empleo no debe estar por debajo de la edad de finalización de la escolarización obligatoria, por lo general, los 15 años de edad.	15 años	14 años
Trabajo ligero Los niños de entre 13 y 15 años de edad podrán realizar trabajos ligeros, siempre y cuando ello no ponga en peligro su salud o su seguridad, ni obstaculice su educación, su orientación vocacional ni su formación profesional.	Entre 13 y 15 años	Entre 12 y 14 años

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (Convenio 138)⁴

³Había gente que decía desde los 12 años, desde los 14 años que la realidad ecuatoriana dice que trabajan desde los 12 que era una locura (...), Gabriel García Méndez les dice sustancialitas que querían el Código sea un reflejo de la realidad (...), ahí lo que primó es decir hay que encontrar una edad de admisión al empleo que sea equivalente a la edad de terminación de la educación básica y la educación básica en el Ecuador se acaba a los 15 años, esa fue la discusión, pero esa fue una falacia de la autoridad porque fue finalmente la Convención 188 de la OIT que dice eso. (Entrevista: FarithSimon, 2013)

⁴ OIT: <http://www.ilo.org/ipec/facts/LOconventionsonchildlabour/lang-es/index.htm>

En base al cuadro anterior se puede indicar que la OIT desarrolla mucho más el tema de las edades mínimas de acceso a los diferentes tipos de trabajos, es así que los “15 años es la edad mínima aceptable en los países industrializados y 14 años en los demás países; los niños de trece años pueden realizar trabajos “suaves”. En los países industrializados y en los más pobres a los doce” (Ruiz, 1999: 69), este es un tema bastante discutido. En ese sentido Ruiz indica que la edad mínima de acceso al trabajo son “determinaciones arbitrarias en término de edad cronológica, puesto que la capacidad del niño para trabajar y ejercer sus derechos no solo depende de la edad sino de su madurez; de las condiciones históricas, sociales, de la cultura y de los valores sociales” (Ruiz, 1999: 69), por lo que no se consideraría la realidad de cada uno de los países ya sea industrializado o no.

Sin embargo existe el reconocimiento que no todo trabajo es negativo para el desarrollo de los niños de 13 años puesto que puede ayudar a los niños a desarrollar su personalidad. Esta actividad la pueden llevar a cabo siempre y cuando no afecte a la actividad escolar o su desarrollo. En base a esta realidad Emilio García ve la necesidad de “definir qué es el trabajo infantil y distinguir formas explotadoras de formas apropiadas” (Ruiz, 1999: 69), por lo que se considera trabajo infantil de acuerdo a la concepción de UNICEF de la siguiente forma:

Tiene lugar a lo largo de un amplio espectro. En un extremo el trabajo es bueno y beneficioso y promueve o estimula el desarrollo físico, mental y espiritual, moral, o social del niño. En el otro momento extremo del espectro, el trabajo es claramente nocivo y abusivo y entre estos dos polos existe una gran variedad de actividades cuyo desempeño no implica necesariamente un efecto sobre el desarrollo del niño. (Ruiz, 1999: 70)

Ruiz indica que en el caso de los países pobres por ejemplo es muy difícil erradicar totalmente el trabajo infantil, puesto que forma parte de la realidad social, fundamentalmente de los países de América Latina y el Caribe como lo indica Ruiz. En ese sentido lo que se busca es eliminar los trabajos que son riesgosos, peligrosos y que afectan de manera negativa el desarrollo integral de los NNA.

Una de las consideraciones que se hace es por ejemplo el trabajo que los niños desarrollan en la calle ya que esta es una actividad que posee malas condiciones y por lo tanto no debe ser realizado a muy temprana edad, de esta manera se lo considera como un trabajo donde si existe explotación.

Otro de los temas que enfrenta a los abolicionistas y la corriente crítica del trabajo infantil es que los niños o niñas que no asisten a la escuela por desarrollar una actividad económica, están siendo vulnerados en sus derechos, por lo tanto, estos indican que el niño debe estar en el sistema educativo y que por lo tanto el trabajo interfiere con ese derecho. Se ve también como el espacio en donde se construye “la ciudadanía y el futuro de los países” (Ruiz, 1999: 71), además García indica que la escuela debe ser un espacio de alta calidad no solo de los estudiantes sino también de los maestros.

Para los abolicionistas la escuela es fundamental para el desarrollo de los NNA, por lo que se identifica que una de las características de ser de niño, niña y adolescente es la asistencia a las instituciones educativas, puesto que se mira a este como un derecho. Por lo que si un NNA trabaja, interfiere con su derecho a la educación, no puede profesionalizarse y entonces existe un factor “intergeneracional de reproducción de la pobreza” (Ruiz, 1999: 89).

Como lo menciona la OIT existen diferentes tipos de trabajo infantil. Por un lado están las peores formas de trabajo que se establecen en la Convención Nro.182, en el artículo tres estas son:

- Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y tráfico de niños, la servidumbre por deudas, la servidumbre y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes;
- El trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

Los organismos que trabajan por los derechos de los NNA, manifiestan que es fundamental la eliminación del trabajo infantil puesto que los “niños trabajadores están expuestos a la explotación, a condiciones de trabajo perjudiciales y a las desventajas

socioeconómicas potencialmente graves a largo plazo” (Foro por la Niñez y Adolescencia, s/f: 140), esto resultaría evidente por lo que la OIT establece en la Convención 182, algunos lineamientos que deben ser observados por los países que lo han firmado. Este instrumento será analizado más adelante.

2.5.1 Actores vinculados a la política pública de erradicación del trabajo infantil – coaliciones de defensa

En este apartado se identifica niveles de actores que forman una coalición de defensa que posiciona un sistema de creencias en favor de la erradicación del trabajo infantil, por lo que a continuación se ha dividido en dos partes: en un primer momento se hace referencia a aquellos organismos internacionales y en un segundo momento a los actores locales. Este último componente se lo dividirá en tres niveles: por un lado los actores estatales, por otro lado las organizaciones de la sociedad civil y por último el rol de la empresa privada. A continuación analizaremos los actores internacionales que son relevantes para la agenda internacional y nacional respecto a la erradicación del trabajo infantil.

Actores internacionales como UNICEF:

Como institución de las Naciones Unidas para la defensa de la infancia, es la organización por antonomasia que se ha encargado del desarrollo de la doctrina de protección integral y de que los países que firmaron adopten políticas acordes hacia la infancia y de la transmisión de la Convención, el monitoreo de su cumplimiento y de la difusión e interpretación de sus postulados. (Peralta y Muñoz, 2006: 79)

El rol de este actor internacional es relevante, puesto que “realiza acciones de asistencia técnica y abogacía para que la sociedad ecuatoriana cuente con marcos legales orientados a garantizar la exigibilidad de los derechos de la niñez y la adolescencia” (UNICEF)⁵, en el marco de todas los instrumentos legales propias del Estado ecuatoriano y las que han sido suscritas en el ámbito internacional. Este actor es el que elabora toda la carga conceptual respecto a la niñez y adolescencia y en ese sentido las directrices que asumen los Estados que han transcurrido desde el paradigma de situación irregular hasta el de protección integral. Por lo que la producción teórica que elabora UNICEF marca la pauta de lo que se hace en cada uno de los Estados. Así mismo es importante indicar que existen

⁵http://www.unicef.org/ecuador/policy_rights_23141.htm

organizaciones de la sociedad civil que se alinean con el paradigma que impulsa esta organización.

Por lo que UNICEF es uno de los actores relevantes dado que coordina con varios organismos públicos y privados para impulsar el nuevo paradigma, que debe a su vez considerar las variadas realidades en la que viven los niños, niñas y adolescentes. De esta manera se recurre a profesionales y especialistas en cada una de las temáticas que permita la elaboración del Código de la Niñez y la Adolescencia en el país por medio de articulación con actores locales:

Lo que se hizo a través de esta sociedad de UNICEF el INFFA, Consejo de la Judicatura, fue de establecer como cuatro mesas de trabajo, donde se trajo a expertos que en Latinoamérica que ya estaban trabajando en estos temas, en otros países como Brasil principalmente, Venezuela, Centroamérica y Chile. Ahí estaban como los ideólogos de la Doctrina de Protección y claro UNICEF ponía los recursos para traerlos, entonces se trajo a gente de altísimo nivel como Edson Seda, Emilio García Méndez, Alessandro Baratta, Yuri Buaiz y bueno realmente fue una época riquísima porque a la vez que se construyó desde la experiencia nacional también se construía desde esta experiencia latinoamericana que de alguna manera ya llevaba algunos avances en relación al Ecuador.

Fueron procesos súper importantes de capacitación profesional para los mismos profesionales, de aquí debates la adecuación de toda esa corriente latinoamericana y lo que sucedía en nuestro país. También se pensó en con la asistencia de estos expertos realizar talleres de debate y discusión a nivel nacional y así se hicieron no recuerdo exactamente el número pero yo participe en 29 talleres en diferentes temas a nivel nacional de consulta sobre los temas de niñez y adolescencia (...) básicamente lo que era protección espacial, trabajo infantil, los temas de (...) políticas públicas. (Entrevista: Verónica Moya, 2013)

La construcción del Código se lo hace como lo habíamos mencionado anteriormente por medio de la construcción de un discurso hegemónico que impulsa la protección integral. En lo que respecta al trabajo infantil y la erradicación del mismo se brinda apoyo técnico para que cada uno de los actores públicos y privados unan esfuerzos para la erradicación total del trabajo infantil. Como lo menciona Sabatier los choques externos al subsistema de políticas juega un papel fundamental porque permite re direccionar los recursos. En el marco de la temática que se analiza en esta investigación podemos dar cuenta que por parte de UNICEF, existió una serie de recursos que permitieron realizar alianzas para desarrollar asistencias técnicas con diferentes actores que trabajan por los derechos de los NNA.

En este sentido en el Ecuador UNICEF ha trabajado de manera coordinada con diferentes organismos, esto en el marco del Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y en coordinación con el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y el ya inexistente Instituto de la Niñez y la Familia (INFA), el Ministerio de Relaciones laborales, Organismos públicos y privados y OIT.

Este actor impulsa fuertemente la Doctrina de Protección Integral desde su inicio, en la que el trabajo infantil es concebido como una vulneración de los derechos de los niños y niñas y de los adolescentes que no cuentan primero con la edad que se establece para trabajar y segundo con aquellos trabajos que son de alto riesgo. Este sistema de creencias fue asentándose en el Ecuador por medio de la creación de Código de la Niñez y Adolescencia, para lo cual UNICEF por ejemplo aportó con una serie de recursos, así como otros actores locales así lo recuerda Martínez:

Se conforma en América Latina una especie de Coalición, Instituto Interamericano del Niño, UNICEF, (...), esta coalición internacional son de alguna manera los que impulsan (...) estas coaliciones nacionales, ósea es con recursos, (...) es como que había a nivel nacional y a nivel internacional unos grandes acuerdos políticos, institucionales y con plata para sacar adelante las coaliciones y claro la principal tarea que se impone en todo el mundo es el tema de los Códigos, cambiar Códigos de Menores con todo lo que significa por Códigos de la Niñez y Adolescencia o leyes de la niñez y la adolescencia. En algunos países poco cambian los nombres básicamente la gran tarea que se impone en esa década es modificar los Códigos o la leyes sobre niñez y adolescencia. (Entrevista: Manuel Martínez, 2013)

Estas acciones realizadas por UNICEF y la OIT, son vistas por los NAT'S, como recursos importantes puesto que “han provisto a los Estados de la mayor parte de estos instrumentos legales (convenios específicos y marcos referenciales de derechos), técnicos (asesorías) y financieros” (Morsolin, 2010: 148). En base a lo expuesto el autor indica que se ha propuesto políticas públicas que vayan privilegiando solo la erradicación del trabajo infantil, puesto que este problema sería una señal de atraso.

En base a lo analizado por ejemplo por Morsolin, se afirma que este tipo de política es “operacionalizada por instituciones estatales y por organizaciones sin fines de lucro” (Morsolin, 2010: 148). En ese sentido existe una coalición fuerte que desarrolla UNICEF

por medio de la coordinación con actores locales para ir impulsando en el Estado ecuatoriano, por un lado la Doctrina de Protección y por otro la erradicación del trabajo infantil. Esto en el marco de los instrumentos internacionales que ha ratificado el Ecuador. Como se puede apreciar el objetivo de la coalición abolicionista es sumamente clara, por lo tanto el centro de su sistema de creencias está conformado por dos elementos: el primero hace referencia a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y un segundo elemento a que el trabajo infantil es una clara vulneración de derechos de este grupo. Por lo tanto para hacer prevalecer su punto de vista se desarrolla una serie de recursos tanto materiales como inmateriales para que los Estados puedan respaldar su accionar en el marco de los lineamientos desarrollados en los instrumentos internacionales.

Es fundamental indicar que la información señalada de UNICEF responde a los planteamientos institucionales que se encuentran en la web de dicha institución. Sin embargo para profundizar en el discurso de UNICEF en relación a la erradicación del trabajo infantil se desarrolló una entrevista con Berenice Cordero que es la persona encargada de Protección. La especialista indica que el rol de UNICEF frente a los Estados es “más de abogacía, más de construcción de las alianzas de generar los espacios (...) digamos para que se pueda generar esa política” (Cordero, entrevista, 2013). Además indica que UNICEF impulsa estudios respecto a la niñez y adolescencia.

Cordero señala además que el rol de la OIT también es importante respecto al trabajo infantil:

Por un lado la OIT con mucha experiencia mundial y especializada en el tema del trabajo. Pero la OIT lo que ayudó a muchos es a montar el sistema de inspección laboral del trabajo infantil, llamar la atención sobre los trabajos peligrosos, esta idea de que los censos, los sistemas de información social incorporen el trabajo infantil (...) yo creo que la OIT tuvo un papel mucho más técnico. (Entrevista: Cordero, 2013)

En base a lo mencionado por Cordero a continuación se describirá otro de los actores que fue clave para impulsar la erradicación del trabajo infantil, este es la Organización Internacional del Trabajo – OIT.

Es la institución mundial responsable de la elaboración y supervisión de las Normas Internacionales del Trabajo. Es la única agencia de las Naciones Unidas de carácter “tripartito”, ya que representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores participan en conjunto en la elaboración de sus políticas y programas así como la promoción del

trabajo decente para todos. Esta forma singular de alcanzar acuerdos da una ventaja a la OIT al incorporar el conocimiento “del mundo real” sobre empleo y trabajo (OIT)⁶

Esta institución supranacional mediante dos instrumentos legales que fueron mencionados anteriormente aporta a la eliminación del trabajo infantil. Estas son: Primero, el Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo, que en el caso del Ecuador como se había mencionado anteriormente se establece a los 15 años de edad, segundo el Convenio 182, en el que se establece la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, así mismo se establece la prioridad absoluta para su eliminación, tercero, el Convenio 111 referente a la “discriminación en el empleo y la ocupación” (Ponce y Falconí, 2011: 17); así mismo en el 2007 como lo indica Ponce y Falconí, se aprueba el Convenio 169:

declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (...), indica que los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, tomaran medidas específicas para proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la educación del niño o la niña o que pueda ser perjudicial para su salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad y la importancia de la educación para el pleno ejercicio de sus derechos. (Ponce y Falconí, 2011: 17)

Los autores al analizar la cronología de la lucha contra el trabajo infantil resaltan el rol de las Naciones Unidas en coordinación con UNICEF y la OIT para colocar en la agenda internacional "de protección infantil y de reconocimiento de los derechos de los niños" (Ponce y Falconí, 2011: 17). Por lo tanto esta organización impulsa como vimos la erradicación del trabajo infantil por medio de instrumentos legales y aportes técnicos para que los Estados cumplan con los Convenios, los mismos que contemplan indicadores que deben ser alcanzados en un tiempo establecido.

El Ecuador de la misma manera que los otros Estados ha realizado una adaptación de las instrumentos legales impulsadas por la OIT, estableciendo sus lineamientos de trabajo frente a el trabajo infantil.

⁶OIT: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang-es/index.htm>

La OIT es quien tiene el mandato de las normas porque hay un asunto que es fundamental en el trabajo infantil y tiene que ver con el mundo del trabajo, así como tiene que ver con el mundo de la infancia tiene que ver y mucho con el mundo del trabajo con las normas laborales y con el mundo del empleo. Ahí hay una implicación profunda y esa fue posiblemente quizá el primer gran aporte que hace la OIT cuando viene a trabajar en el tema en el año 2000, pues mueve un poco la discusión. El foco de la discusión pasa de manera paulatina a desplazarse de solamente el tema de la infancia y sus derechos a también que pasa con el trabajador, trabajadoras y sus derechos y yo creo que esa discusión enriqueció mucho, no solamente el enfoque del debate sino sobre todo enriqueció mucho la acción la ejecución de las cosas ¿y porque?, porque hasta ese momento en realidad el enfoque estaba más bien orientado al mejoramiento de las escuelas (...), la promoción de los niños y hasta ahí quedaba. En realidad con ese nuevo enfoque empiezan a aparecer actores nuevos como los trabajadores, como los empleadores y un actor que hoy por hoy es indiscutiblemente quien a nivel nacional lleva la rectoría del Estado que en ese momento era el Ministerio del Trabajo y no el Ministerio de Bienestar Social que hasta ahí era el actor. (Entrevista: Vladimir Chicaiza, 2013)

Como lo señala Chicaiza, una vez que la OIT se encuentra en el país de manera física puede impulsar el foco de la discusión frente al tema del trabajo infantil. En ese sentido se señala en la entrevista que esto permitió que otros actores⁷ se involucren en la temática y se tomen nuevas acciones, lo que así permitió generar “legislación mucho más efectiva que hasta el momento se había llevado a cabo; comenzaron por ejemplo a identificarse sectores donde el trabajo infantil era un asunto muy preocupante y que no alcanzaba con más escuelas o con cosas como esas” (Entrevista: Chicaiza, 2013). En el marco de lo indicado se puede mencionar que el rol de la OIT fue fundamental para ir construyendo un nuevo foco de discusión como lo menciona el entrevistado de la OIT, de tal forma que estas discusiones respecto al trabajo infantil no solo van cambiando las variables más dinámicas del subsistema de políticas, sino incluso aquellas variables más estables en el tiempo; esto porque permite impulsar por ejemplo el surgimiento de instrumentos legales eficientes para erradicar el trabajo infantil.

Una vez que hemos revisado los actores internacionales más relevantes respecto al trabajo infantil analizaremos los actores locales. De esta manera se iniciará con las instituciones públicas que confluyeron en la elaboración de la política de erradicación de

⁷ Un ejemplo de esto fue el Foro Nacional Bananero que se dio en el año 2004 incluyó: Productores bananeros, exportadores de banano, Sindicatos (...), UNICEF, OIT,

INFIA, en este foro se hablaba mucho del trabajo infantil, esto en el marco de una denuncia que afectaron al mercado bananero del país.

trabajo infantil que son considerados como actores ejecutores, por tanto se evidenciará como cambia su sistema de creencias en el marco de la Doctrina de Situación Irregular a la Doctrina de Protección Integral.

Para Sabatier el análisis de lo que conforma el subsistema de política es fundamental, porque ello permite evidenciar que existe por un lado un sistema de creencias compartido y por otro que los instrumentos diseñados son los adecuados para enfrentar el problema.

En base a lo indicado en este apartado nos referiremos a uno de los actores públicos que estuvo vinculado desde su existencia bajo la figura de institución privada y en otros momentos como pública. Sin embargo se lo identificará más con lo público por la cercanía que tenía a la primera dama de la nación (esposa de los presidentes en Ecuador) con el gobierno de turno y por los fondos públicos que recibía esta institución para su trabajo.

Esta institución trabajó por medio de programas con niños, niñas y adolescentes bajo las dos Doctrinas que se mencionaron anteriormente, este es el ahora desaparecido Instituto de la Niñez y la Familia que - INFA⁸ quien tuvo un cambio de enfoque frente al trabajo infantil como resultado de la suscripción de la Convención de los Derechos del Niño por parte del Ecuador, en este sentido:

El reconocimiento a la problemática del trabajo infantil por parte del Instituto de la Niñez y la familia tiene un recorrido importante y paralelo a la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño. Partiendo de una visión en la cual se establecía la mejora de las condiciones laborales de las niñas y niños, el Instituto paulatinamente transforma este enfoque, incorporando el enfoque de Derechos, lo cual permite una reformulación de sus intervenciones, específicamente aquellas destinadas al trabajo infantil. Se establecen líneas de trabajo de carácter integral y se reformulan las acciones para erradicar las prácticas del trabajo infantil progresivamente. Como fruto de este nuevo pensamiento, nace el programa de erradicación del trabajo infantil que tiene una acción importante en los distintos territorios del Ecuador sensibilizando a la población e interviniendo mediante la entrega de becas para la niñez del país. Además mediante capacitaciones y la dotación de servicios a niñas, niños y adolescentes, el Instituto plantea tener un impacto positivo en el bienestar de las personas. (MIES- INFA, 2013: 18)

⁸ Posterior al año 2008 – Instituto de la Niñez y la Familia (INFA), antes del 2008 nos referiremos como Instituto Nacional de La Niñez y la Familia (INNFA).

En base a lo mencionado el INFA jugó un papel fundamental en la elaboración y ejecución de programas para la erradicación del trabajo infantil que se lo realizó en el marco de una serie de cambios institucionales que tuvo el Instituto. Frente a este tema se puede indicar que el INFA tuvo una amplia historia en donde el cambio fue uno de los elementos constantes sobre todo en los últimos años, hasta su desaparición total. En este sentido es necesario revisar un poco sobre la historia de dicha institución que nos remonta a los años 60 donde se crea “el Patronato Nacional del Niño (...) que brinda una protección asistencialista y de voluntariado” (MIES-INFA, 2013:21), esto se extiende hasta los años 70, sin embargo en 1980 se crea sobre el Patronato existente el Instituto del Niño y la Familia – INNFA, su presupuesto se basaba en una alícuota de exportaciones petroleras. Esta nueva institución brinda atención directa – servicios⁹, además se instala a nivel nacional oficinas para atender las necesidades en los territorios. Es así que el Instituto operaba con recursos públicos pero su administración era privada.

Otro de los cambios que se da al Instituto, es que en los años 90 se constituye como un organismo privado que ejecuta programas remediales y forma parte del Frente Social. Entre el año 1992 y 1996 el INNFA atraviesa una crisis operativa por falta de recursos.

Es así que durante los 90 el Estado incorpora una visión de derechos humanos, por lo que se elaboran planes y acciones que propendan la protección de la población en general y sobre todo de los NNA.

El cambio de enfoque con el que trabajaba el INNFA se lo puede ver en Manual de funcionamiento general que se desarrolla en 1997 que se lo elaboró en base a la CDN y donde este instrumento busca implementar la protección integral de los NNA. Además de los instrumentos jurídicos que se ha mencionado en el año 1994 se lleva a cabo la encuesta de condiciones de vida en donde se revela que “de la población de 10 a 17 años, 1 de cada 5 alumnos de primaria desempeñaba alguna actividad económica” (MIES-INFA, 2013:22). En función de los resultados revelados por la encuesta el INNFA genera 7 programas estratégicos estos eran:

- Centros de desarrollo infantil
- Acción médica solidaria

⁹ Centros de Rehabilitación, escuelas especiales, guarderías, ancianatos y orfelinatos.

- Protección y educación para los niños trabajadores¹⁰
- Acción ciudadana por la ternura
- Programa creciendo con nuestros hijos
- Voluntariado por la infancia y la familia
- Red por la infancia y la familia

Como podemos ver existieron dos mecanismos que permitieron el cambio de enfoque de las acciones del INNFA, uno fue la CDN y el otro la encuesta de Condiciones de Vida, estos dos instrumentos, juegan un papel importante en el conocimiento de los actores de la institución, en este sentido como lo menciona Sabatier el aprendizaje juega un papel fundamental, pues permite orientar las características del problema y por ende las políticas públicas que se implementa. En el caso de la institución que se ha mencionado su cambio no solo se dio en el nivel de los servicios sino en la misma estructura orgánica y funcional del propio instituto que se iniciaron en 1998 y culminaron en el 2002.

En el marco de esta transformación se conformó el “Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (CONEPTI), por parte del Estado con la participación del INNFA” (MIES-INFA, 2013:22). Como lo menciona el documento del MIES – INFA esta mesa fue el resultado de las negociaciones que se realizaron entre el gobierno del Ecuador y la OIT. La función de este Comité era la elaboración de políticas nacionales respecto al trabajo infantil, así como la elaboración y seguimiento del Plan Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil.

Para operativizar el plan estratégico que desarrolló el INNFA se empleó la descentralización, así se desconcentró y se descentralizó al INNFA, por lo que la implementación de la política se lo realizó por medio de centros de atención privados, es decir “los organismos no gubernamentales y organismos seccionales (terceros actores). Son facultados para entregar servicios con el fin de ampliar la cobertura social” (MIES-INFA, 2013:22-23). En base a lo mencionado y en el marco de la información disponible sobre el momento del desarrollo de acciones para la erradicación del trabajo infantil, el Instituto Nacional del Niño y la Familia era la institución responsable de los temas de

¹⁰ “Este programa de protección y educación para los niños trabajadores es la apuesta del INNFA ante la problemática de trabajo incorporando el esquema de derechos, especialmente la promoción del derecho a la educación. Este programa consolidó en el Programa Niño Trabajador o PNT” (MIES-INFA, 2013:25).

niñez y familia. En el Ecuador dicha institución desde el año 2002 impulsó fuertemente la erradicación del trabajo infantil en basurales por medio de la coordinación con otros actores como son la OIT y el Centro de Desarrollo y Gestión (en adelante DYA); esto lo realizó antes de que el Estado ecuatoriano como tal lo incluya en su agenda política. En ese sentido su coordinación lo realizaba en función de las acciones de los otros actores.

De acuerdo a la síntesis histórica elaborada por la misma Institución, en el 2002 se levantó la primera línea base sobre el trabajo infantil en basurales. Esta iniciativa contó con la participación fundamentalmente de la OIT y DYA y se lo realizó en 20 ciudades del país, por lo que se consideró como la primera línea base para conocer la problemática a nivel nacional. Como lo mencionan, Weible y Sabatier los problemas que cuentan con datos cuantitativos permiten desarrollar una política orientada al aprendizaje. (Weible y Sabatier, 2007)

Una vez que se levantó la información, se negoció con el municipio de Santo Domingo para que hiciera una serie de modificaciones en el basurero de la ciudad, lo que permitiría que no exista niños(as) minadores en este espacio. Por lo que se hizo “mejoras tecnológicas para el manejo de desechos, así mismo se prohibió el ingreso de niños, niñas y adolescentes al botadero y además se implementó alternativas productivas para los adultos recicladores” (INFA)¹¹.

Respecto a los niños, niñas que eran recicladores el INFA, “facilitó el acceso a niños, niñas y adolescentes trabajadores a incentivos escolares y programas de refuerzo pedagógico” (INFA)¹², así mismo otras organizaciones incorporaron a los NNA y a sus familias a diversos servicios entre esos los de salud.

El proceso que se llevó a cabo en Santo Domingo se lo realizó de la misma manera en varias ciudades del país en el 2004, para lo cual UNICEF actualizó la línea base para Ambato, Manta, Quito, Durán, realizada en el 2002. Es así que en el año 2005 la erradicación del trabajo infantil cobra relevancia en algunos cantones del país entre los que se encontraron: Manta, Quito, Santo Domingo de los Tsáchilas, Esmeraldas y Atacames.

Tal como ocurrió en el 2002 los municipios realizaron varias modificaciones técnicas para la eliminación del trabajo infantil en basurales, ya que está considerado como

11 www.infa.gob.ec/basurales/logros.swf

12 www.infa.gob.ec/basurales/logros.swf

trabajo peligroso. De esta forma mediante la coordinación con UNICEF y la asistencia técnica de DYA se logran aplicar los mismos mecanismos que en Santo Domingo para erradicar el trabajo infantil de basurales en el marco de las acciones mencionadas anteriormente. En el año 2006 surge otro actor que se vincula a la erradicación del trabajo de NNA en basurales, este actor privado es Fundación la Telefónica por medio de su Programa Proniño. Sus acciones las desarrollaron en dos cantones (Portoviejo y Pasaje) y se lo realizó de manera coordinada con los municipios, UNICEF y además con la asistencia técnica de DYA. Así como podemos apreciar se puede identificar claramente los actores del subsistema de política, orientados por un sistema de creencias abolicionista.

El programa de erradicación del trabajo infantil en basurales se logró por medio de la articulación de los gobiernos locales y la coordinación con los servicios de atención de NNA existentes en cantones, para que se brinde la protección a los derechos de los NNA que se encontraban en los botaderos de basura.

Durante el 2007 se realizó bajo la misma coordinación interinstitucional mencionada para la implementación del programa nacional de erradicación del trabajo infantil en basurales. Así mismo fue en este mismo año que el Gobierno Nacional “resolvió implementar una política de protección especial para los niños, niñas y adolescentes que se encontraban trabajando en botaderos de basura del Ecuador y adopta el proceso que se venía implementando desde el 2002” (INFA)¹³. Esa resolución que tomó el Estado fue básicamente para volver una política nacional un esfuerzo realizado desde el 2002 hasta el 2007” (INFA)¹⁴, cuyos resultados habían sido bastante importantes de acuerdo a la información digital del INFA, donde se indica que el proceso benefició alrededor de 725 NNA de siete cantones del país.

Una vez que el Estado incorporó como política pública la erradicación del trabajo infantil en basurales, se logró trabajar con 78 cantones del país y se benefició a 2160 NNA, que trabajaban como niños minadores en los botaderos de los diferentes cantones del país.

El programa pasa a ser dirigido y financiado desde el Estado por la Mesa de Erradicación de Trabajo Infantil en botaderos liderada por el MRL, el

13 www.infa.gob.ec/basurales/logros.swf

14 www.infa.gob.ec/basurales/logros.swf

MIES-INFA y el CNNA, UNICEF y Proniño quienes brindan apoyo financiero y DYA asistencia Técnica. (INFA)¹⁵

El programa de erradicación del trabajo infantil, se lo realizó también en los cantones Milagro, Duran, Naranjito y el Triunfo y poco a poco se incorpora a otros cantones a nivel nacional; para lo cual se actualizó la línea base nuevamente con el apoyo técnico de varias instituciones (Ministerio de Relaciones Laborales, Ministerio de Inclusión Económica y Social, DYA, UNICEF, Fundación Telefónica). Esto se lo realizó en el 2010, es así que se logró realizar inspecciones a nivel nacional para detectar el trabajo infantil en diferentes áreas.

Por lo que en el 2010 se trabaja a nivel estatal para establecer responsabilidades entre los Ministerios (MRL, MIES- INFA, CNNA), Viceministerios, Técnicos Ministeriales relacionados al trabajo infantil y las diferentes mesas especializadas. Por lo que el Estado asume la competencia frente a la erradicación del trabajo infantil por medio de la transferencia de metodologías desarrolladas por las organizaciones que trabajaron desde el 2002 para la erradicación del trabajo infantil. Como se puede apreciar el Estado ecuatoriano ha trabajado fundamentalmente en un tipo de erradicación del trabajo infantil en basurales puesto que es uno de los trabajos peligrosos.

Como se puede apreciar el INFA ha articulado sus acciones con otros organismos respecto a la erradicación del trabajo infantil, fundamentalmente en basurales. Sin embargo es importante mencionar que en el marco de los actores locales un organismo que ha realizado un papel fundamental por medio de las directrices técnicas es el DYA. Esta es una organización sin fines de lucro cuyo trabajo está centrado en dos países Ecuador y Bolivia y que de acuerdo a la información digital de dicha institución apoyan “iniciativas de poblaciones indígenas, campesinas y populares a través de la ejecución de proyectos de desarrollo, la realización de estudios, evaluaciones e investigaciones y del impulso que promueven su desarrollo social y económico” (DYA)¹⁶. En el marco de las acciones que emprende dicha institución impulsan las acciones y políticas que promueven el desarrollo “social y económico de grupos marginados y empobrecidos” (DYA)¹⁷.

15 www.infa.gob.ec/basurales/logros.swf

16 DYA: <http://www.dyabolivia.org.bo/quienes-somos>

17 DYA: <http://www.dyabolivia.org.bo/quienes-somos>

Otros de los actores privados relevantes es el Programa Proniño, la cual se fundó en 1998. En ese momento formó parte de la operadora telefonía celular Bellsouth y su misión era muy clara apuntando a la “erradicación del trabajo infantil que vulnera los derechos de los niños, a través de una escolarización que asegure logros educativos significativos en las trayectorias escolares y el conocimiento de las nuevas Tecnologías de la Comunicación” (Telefónica)¹⁸. Telefónica trabaja desde su principio muy vinculada al Programa Muchacho Trabajador del Banco Central del Ecuador (en adelante PMT) por medio de la entrega de becas para que los niños trabajadores puedan regresar al sistema educativo, así mismo por medio del fortalecimiento técnico se trabaja con los centros *Panita* que forman parte del Programa del Muchacho Trabajador.

La vinculación que establece la empresa con el trabajo infantil surge por medio de un estudio que realizó la empresa en ese entonces,

La gente se contactaba con la empresa (...) y queremos que nos donen esto y lo otro (...) un poco frente a esa gran avalancha de pedidos que había a nivel comunitario la empresa plantea más bien como organizar digamos este tema un poco la conciencia de poder aportar a las comunidades en donde está presente la empresa y se plantea como ir focalizando de manera más directa la atención. Entonces en ese sentido hacen una pequeña investigación para identificar cuáles eran los problemas más fuertes en ese momento en relación a toda la sociedad en Ecuador, específicamente más en la zona de Quito (...) y ahí se determina que uno de los temas que requiere atención más prioritaria era el tema del trabajo infantil que en esos momentos tenía un boom bastante fuerte y que estaba bastante naturalizado por la sociedad ecuatoriana. Entonces a partir de esta priorización que se hace y esta investigación se empieza a focalizar y se plantea el vincularnos al tema de erradicación del trabajo infantil, prevención y erradicación del trabajo infantil. Entonces a partir de ahí se hace una alianza estratégica con el INFA (...) y se empieza a trabajar con ellos. (Entrevista: Paola Jácome, 2013)

La iniciativa del programa Proniño que existía desde 1998 continúa su trabajo bajo la nueva operadora telefónica esta vez bajo la empresa Telefónica de tal manera que se hace una réplica en otros países de lo que se hacía en el Ecuador, puesto que representa una buena práctica que debía ser replicada. “Ahora actualmente se está replicando en 14 países más a nivel de Iberoamérica en donde está presente el grupo de telefónica” (Jácome, 2013).

¹⁸<http://www.telefonica.com.gt/pronino/pronino-en-latinoamerica/ecuador>

La empresa por medio de su programa es un apoyo -como lo indica Jácome- a todas las gestiones que hace el Estado y se apunta además a temas de incidencia política. Por lo tanto el rol que este actor juega es fundamental puesto que trabaja con el Estado y con actores de la sociedad civil, lo que le permite aportar de manera concreta en la política pública. Así su aporte respecto a la erradicación del trabajo infantil está en el marco de la protección integral y ya no solo sería la entrega de insumos educativos, dado que se trabaja bajo un enfoque de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Otro de los actores que se vincula al trabajo que realiza Proniño es la Organización Desarrollo y Autogestión (DYA), por medio de una alianza para impulsar “alternativas complementarias de ingreso para los padres de familia, con el fin de evitar que los niños, niñas y adolescentes sean proveedores de recursos económicos para cubrir el presupuesto familiar (Telefónica)¹⁹. Por lo que trabajan por la erradicación paulatina del trabajo peligroso por medio de la entrega de becas educativas aquellos niños y niñas que se encuentran en riesgo.

Los actores que se han mencionado anteriormente se pueden identificar como claves para la elaboración y ejecución de la política pública de erradicación del trabajo infantil. Así se plantea identificar el nivel de participación de cada uno de los actores y si su rol fue fundamental para la ejecución de este tipo de política o más bien fue un rol secundario; es decir si el Estado definió el tipo de política pública a implementarse y los organismos e instituciones locales se sumaron a la erradicación del trabajo infantil impulsada fuertemente desde UNICEF y la OIT.

El rol de UNICEF y OIT fue plantear estrategias para que los países puedan implementar los instrumentos necesarios para la erradicación de los diferentes tipos de trabajo infantil en base a la lista elaborada sobre las peores formas de trabajo que se encuentran estipuladas en el Convenio 182. Estos instrumentos como ya lo había indicado anteriormente se desarrollaron en cada legislación, las mismas que deben también prevenir y erradicar el trabajo infantil y en el caso de los que cumplen con la edad de acceso al trabajo se debe incorporar la protección para que no se vulnere sus derechos.

Además de estas recomendaciones UNICEF y la OIT proponen “la generación de una cultura de observancia de los derechos de la niñez y de la adolescencia trabajadora,

¹⁹ ww.telefonica.com.gt/pronino/pronino-en-latinoamerica/ecuador

para lo cual se plantea informar y sensibilizar a la sociedad civil y a los grupos interesados en la lucha contra el trabajo infante-juvenil”(Ruiz, 1999: 73). Desde esto, existió un despliegue técnico importante en varios países para impulsar la erradicación del trabajo infantil que se desarrolla con el impulso que se le da a la participación de la sociedad civil por medio del desarrollo de instrumentos que impulsen los principios de la CDN.

UNICEF propone además que para atacar la pobreza -que es una de las causas del trabajo infantil- debe desarrollar políticas que apunten a la generación de “servicios, créditos y generación de empleo para los adultos de las familias pobres” (Ruiz, 1999: 73). Esta recomendación se la realizó a los países de América Latina, cuando existían justamente recortes presupuestarios respecto al área social a finales de los años noventa.

UNICEF propone cambiar actitudes en la sociedad, para que se genere una comunidad que sea protectora de derechos de los NNA. De esta manera se impulsa el involucramiento de las “ONGs, la iglesia, y las comunidades, además de los medios de comunicación, sindicatos, empleadores, sectores empresariales y otros” (Ruiz, 1999: 73).

Estos actores internacionales se articulan con las instituciones nacionales. Por lo que en el tercer capítulo se desarrollará con mayor detalle los instrumentos legales que permitieron implementar una política pública con intervención estatal para la erradicación del trabajo infantil. Es en este escenario donde se van configurando los subsistemas de política, la misma que está conformada por una serie de actores que interactúan en la selección de instrumentos que va denotando un cambio de política desde un modelo asistencialista a un modelo de protección de derechos.

2.6 La Corriente crítica del trabajo infantil – paradigma de la protección social de la infancia

Según la interpretación de la coalición opositora se sostiene que los abolicionistas tienen “el prototipo de niño, que de alguna manera se ve reflejado en la Convención, es aquel que va a la escuela, que es protegido por la familia o por los Estados y a quién se le brinda las condiciones necesarias para su desarrollo físico, intelectual, social, y emocional” (Ruiz, 1999: 87), es decir un modelo de deber ser, que se encuentra bastante alejado de la realidad de acuerdo a la corriente crítica. Para esta la infancia es “reconocida como un fenómeno social donde los niños, tienen capacidades y habilidades” (Ruiz, 1999: 87), que les da el derecho a participar en los temas que les preocupan, por lo que serían considerados como

sujetos y actores sociales claves para lograr incluso la representatividad que necesitan para mejorar sus condiciones de vida entorno al trabajo.

La organización que impulsa la corriente crítica del trabajo infantil es la organización de los niños, niñas y adolescentes trabajadores (NAT´S) que de manera general indican que están en contra del trabajo infantil en el que los NNA son explotados y además señalan que el trabajo debe ser valorado puesto que se estaría hablando de un goce de derechos de los NNA.

Esta corriente valora el trabajo de los niños y niñas y lo ve como un proceso formativo “de socialización; propone impulsar las potencialidades como la estrategia que posibilita el desarrollo integral de los niños y adolescentes, a quienes se valoriza como sujetos sociales y protagónicos” (Ruiz, 1999: 76). Esta corriente además se opone a la denominada criminalización de los pobres, así mismo rechazan la explotación del trabajo infantil y están de acuerdo que en estos casos se apliquen sanciones. Sin embargo apuntan a la valoración de los niños trabajadores como actores importantes que se los debe considerar como tal y que tienen la capacidad para enfrentar los aspectos negativos que les afectan.

Uno de los elementos fundamentales que sustenta esta corriente es el protagonismo infantil que debe estar vinculado a la formación de un colectivo que actúe en lo público. Un ejemplo de esto es el movimiento que se desarrolló en el Perú denominado Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos (en adelante MANTHOC). Ruiz recoge en su texto las cinco propuestas fundamentales de este grupo, que se puede resumir en los siguientes temas:

- Proponen al protagonismo como un derecho humano, esto independiente de lo que la sociedad determine.
- Plantea el principio indicado anteriormente como una expresión de solidaridad
- En base al protagonismo que se menciona, para los NAT´S creen que es importante una reconceptualización de la cultura de la infancia y para esto es necesario que se vinculen los NNA, educadores y colaboradores quienes conocen la realidad de los NAT´S.
- Protagonismo organizado, que permite la socialización positiva del derecho de cada quién a ser uno mismo, como parte e impulso de una colectividad.

En base a las propuestas mencionadas anteriormente, Cussiánovich (La Pulseada)²⁰ indica que esta corriente cuenta con los elementos suficientes para conformarse como una propuesta alternativa a la Doctrina de Protección Integral, pues los principios que proponen los NAT'S tratan de orientar una nueva mirada sobre el tema de la niñez y adolescencia trabajadora. Así mismo es una propuesta para realizar una mejor lectura de la realidad del grupo al que nos estamos refiriendo, puesto que de acuerdo a las posturas de Cussiánovich, no siempre hubo esa separación entre niños y trabajo. Esto es como lo indica un imaginario social que coloca al trabajo como algo de adultos, por lo que se asumiría que si un niño trabaja entonces es algo prematuro que no está vinculado a su desarrollo normal.

Por lo que la corriente crítica, reconoce a la infancia “como un fenómeno social que no se reduce a la suma de individuos sino al reconocimiento de colectivos que trascienden los años de infancia de cada niño o niña” (Ruiz, 1999: 78). Por lo que se debe repensar la relación entre adultos y niños, niñas y adolescentes. Es decir romper los patrones adultos céntricos que han formado -según plantea- esta corriente una idea de niño o niña.

La mirada que tienen los NATS frente al trabajo infantil es bastante cuestionadora, puesto que proponen que los niños que trabajan deben recibir condiciones y remuneraciones adecuadas. Esta propuesta está enmarcada en la Declaración de Derechos Humanos (sin embargo este principio se refiere a los derechos que tienen los adultos, por lo tanto tomar este argumento puede ser considerado como una interpretación errónea) que el trabajo es un derecho y que debe ser aplicado no solo al caso de los adultos sino también al de los niños, niñas y debe aplicarse al caso de los niños, niñas de familias pobres y también a familias de clase media. Ruiz indica que existen familias de clase media que se ven obligados a expulsar a las calles a sus hijos, por lo tanto la condición de niño-niñas trabajadores no estaría remitido a un solo segmento de la población.

En base al análisis que realiza Ruiz el posicionamiento de los niños, niñas y adolescentes trabajadores tiene dos momentos. El primero que surge en los años 80, donde “surge la cuestión sobre la participación de todos los niños trabajadores como entidad en la economía, en la vida social y política y recién en los años 90 adquiere fuerza en la agenda política, planteando la necesidad de construir una nueva cultura de la infancia y del trabajo” (Ruiz, 1999: 79). Aquí los principales protagonistas son los NNA, que viven esta realidad.

20 www.lapulseada.com.ar

En ese sentido esta corriente indica que la CDN refleja una mentalidad positivista, es decir el cambio de la relación del adulto respecto al niño, niña debe ir de la mano de los instrumentos jurídicos, por lo que el cambio que se espera lograr es difícil de aplicar ya que en los años noventa existía una serie de prácticas neoliberales que afectaban la posibilidad de los Estados de implementar a cabalidad lo que estipula la CDN.

Por lo que esta corriente ha desarrollado una serie de marcos teóricos y también ideológicos que está dirigido a la valoración crítica del trabajo infantil; por lo que la postura de los NAT'S mira a los NNA que trabajan como seres que luchan contra las necesidades diarias, porque el trabajo debe ser considerado “como fuente de vida y también como un valor social a través del cual se supera la impotencia y se puede construir una nueva identidad” (Ruiz, 1999: 83). Por lo que el trabajo infantil debe ser analizado en su contexto, el mismo que debe ser holístico, dado que el trabajo tiene una connotación diferente, representa un valor social y un derecho humano por lo que permitiría ser una instrumento de desarrollo integral para el niño o niña, siempre y cuando no implique un riesgo.

Respecto al aporte a la economía familiar de los niños, niñas y adolescentes que trabajan, los abolicionistas tienen un reparo ya que indican que el aporte económico que realizan los NNA a su familia, no resulta significativo, además indican que es mejor que los NNA asistan a la escuela para lograr mejores oportunidades laborales en el futuro y por ende tengan mejores niveles de vida. Por lo que si un NNA trabaja no significa que la familia pueda salir de la pobreza. Sin embargo la corriente crítica señala que el aporte económico que realizan los NNA a su familia es importante porque se suma a los aportes que hacen todos los miembros de la familia y sobre todo por las condiciones de pobreza en la que se encuentran las familias. Sin embargo no se puede negar el derecho que tienen los NNA a la educación, por lo que la corriente crítica afirma que es importante partir de una postura crítica de la escuela como tal; además se debe considerar no solo la educación formal sino también la educación no formal ya que los defensores de esta corriente señalan que “el eje articulador de la escuela debe darse a partir de la valoración del trabajo infantil” (Ruiz, 1999: 89) porque es un derecho humano, es valor social, económico, social y también cultural.

Como habíamos indicado anteriormente el trabajo en el marco de la corriente crítica es considerado como un valor social “y una respuesta creativa y dinámica a las condiciones de

injusticia y desigualdad social” (Ruiz, 1999: 89). Lo que no implica que sea incompatible con la profesionalización ni con la educación.

Como podemos ver existen dos posturas fuertes frente al trabajo infantil, por un lado están los abolicionistas y por otro la corriente crítica. De esta forma podemos concluir que existen actores involucrados que sustentan miradas contrarias frente a esta realidad. Sin embargo la corriente abolicionista es la que se ha posicionado en el mundo como la única forma de mirar esta realidad, por lo que nos referimos a ella como un sistema de creencias fuerte. Según la teoría se indica que es “un sistema es un conjunto de valores fundamentales y de percepciones de actores (elites) del subsistema sobre la importancia de las relaciones causales, la magnitud del problema y la eficacia de los instrumentos de la política pública presentes en esta” (Roth, 2010:188).

Por lo que Sabatier indica que existe un proceso de aprendizaje respecto a las políticas públicas, ya que es un factor que influye sobre la forma de pensar e implementarlas. Respecto al caso del Ecuador la política pública que se implementa es la mirada abolicionista puesto que los NNA que trabajan están siendo vulnerados en sus derechos, por lo tanto al establecerse en el Ecuador una serie de instrumentos jurídicos que va definiendo el rol de los actores e instituciones y se realiza un cambio de mirada antes y después del Código de la Niñez y Adolescencia ya que este recoge de manera integral la mirada abolicionista, la misma cual permite un cambio de política, después de varios años.

Por lo tanto Sabatier indica que este es un proceso donde se puede observar claramente como el aprendizaje juega un papel fundamental y que existe un nivel muy profundo de instalación de un discurso frente a otro. La tesis fundamental del modelo de Sabatier “es que los cambios de política pública se deben no solamente a factores externos a la política pública sino que dependen también de su dinámica interna, de su pasado” (Roth, 2009:169) y es en el marco de esta realidad que las coaliciones promotoras juegan un papel importante:

Por lo tanto las coaliciones promotoras se entenderán como gente de diferentes posiciones (agentes oficiales y elegidos, líderes de grupos de intereses, investigadores, etc...), quienes comparten un particular sistema de creencias (esto es un conjunto básico de valores, supuestos causales y percepciones del problema) y quienes demuestran un acuerdo no trivial de actividad coordinada en el tiempo. (Roth, 2010:191)

Por lo que las creencias compartidas, son lo que le dan forma a las coaliciones que se impulsan desde una mirada u otra de un problema social y juegan un papel fundamental para el tratamiento por ejemplo del trabajo infantil.

Así con una mirada no abolicionista, frente a la voz oficial, en esta investigación se ha identificado que existen dos organizaciones internacionales que han impulsado fuertemente esta postura frente a la propuesta elaborada por los NAT: estas son UNICEF y la OIT, sin embargo algunos críticos como Liebel, cuestionan los argumentos de la voz oficial, puesto que (Liebel, 2010) señalan como reproche a la OIT y los organismos internacionales relevantes de la coalición abolicionista en que estos presentan argumentos incongruentes con falencias metodológicas en sus informes como el del año 2006 ya la par señala que estos desconocen las dinámicas y realidades sociales en la que se da el trabajo infantil, planteando de manera exageradamente triunfalista el fin cercano del mismo. Se señala a su vez que se pone mucho énfasis en la educación escolar como la única y mágica herramienta que puede erradicar el trabajo infantil de manera universal, desconociendo el caso de niños y niñas que trabajan y estudian. (Liebel, 2010).

Otra crítica fuerte de Liebel en el campo metodológico, está en que por medio del acuerdo 138 del año 1973 no se fija la edad mínima para el trabajo infantil, dejando esto a discreción de los pocos estados de países en vías desarrollo que en el mundo firmaron este acuerdo en esa época. Otra crítica es que la OIT no plantea pruebas empíricas concretas que demuestren el fin del trabajo infantil ni modos bajo los cuales se va a erradicar este. (Liebel, 2010)

Además se señala que la OIT plantea oídos sordos ante las voces de los niños y niñas trabajadores y de sus organizaciones, aun para conseguir la misma erradicación de este tipo de trabajo y desconociendo el dialogo necesario para conocer la realidad y el problema del trabajo infantil. (Liebel, 2010)

Otros autores como Pico, Albornoz y Sánchez (Pico, Albornoz y Sánchez, 2010) hacen una recopilación de estudios y presentan las posturas de académicos que investigan al trabajo infantil como un valor relacionado a la práctica cultural.

Por una parte los autores citando a Liebel señalan que en las diferentes culturas indígenas los niños y niñas toman responsabilidades a muy corta edad, adquiriendo

habilidades que serán necesarias para la vida adulta sin desconocer el juego, la recreación y las actividades lúdicas propias de la infancia. (Pico, Albornoz y Sánchez, 2010)

El estudio de los tres autores citan al antropólogo Roger Magazine, el cual critica fuertemente a las organizaciones que tratan de erradicar a los muchachos de la calle como si estos estuvieran fuera de sitio, asumiendo verticalmente una concepción occidental moderna de niñez. Así mismo disipa la noción etnocéntrica que todos los niños son sujetos pasivos sin subjetividad o agencia, demostrando como los niños de la calle actúan libremente de los adultos y construyendo estrategias para satisfacer al mismo tiempo necesidades materiales y psicológicas. Así los niños de la calle se desarrollan activamente construyendo sus propias vidas.(Pico, Albornoz y Sánchez, 2010)

Así mismo en el estudio del trabajo infantil realizado Magazine observo que los niños mexicanos contribuyen a temprana edad con los padres, dando intercambios e interdependencias que la propia familia define como ayuda y don. Esta ayuda se da aun en la vida adulta y en el matrimonio, haciendo que se recre y fortalezca simbólicamente las relaciones familiares. Estas se configuran como costumbres culturales que van más allá de las nociones laborales de mercado que establece la economía y donde se plasma la visión de un trabajador, de un patrón y de un salario. (Pico, Albornoz y Sánchez, 2010).

En la línea de los problemas estructurales de la pobreza los autores ven que la fijación central debe estar allí como lo hacen Liebel y Cuussianovich y Shibotto y en ese sentido tener una valoración crítica del trabajo infantil. Así este trabajo retoma aspectos de la solidaridad con actores excluidos de la sociedad. El trabajo digno de los niños se articula a un trabajo complejo de las coordinas morales, sociales y políticas. (Pico, Albornoz y Sánchez, 2010).

Cabe señalar que al hablar del trabajo digno estos autores comparten la idea de combatir el trabajo infantil de alto riesgo o de esclavitud, además demandado un ejercicio de realismo selectivo para radicar las peores formas de trabajo infantil, mas no todas las formas de trabajo infantil. Así no todas las formas de trabajo que realizan los niños u niñas pueden ser clausuradas, perseguidas o censuradas. (Pico, Albornoz y Sánchez, 2010)

2.6.1 Actores vinculados a la corriente crítica del trabajo infantil – coalición opositora

En este apartado se identificara dos niveles de actores que forman la coalición opositora, la misma que trata de posicionar la corriente crítica del trabajo infantil.

En base a la bibliografía revisada se puede mencionar que existen actores internacionales y nacionales que impulsan este sistema de creencias.

A nivel internacional está el Movimiento Latinoamericano y el Caribe de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores²¹ (en adelante MOLACNATS), organización que está conformada por movimientos de varios países de la región como: Argentina, Venezuela, Paraguay, Bolivia, Chile, Colombia, Perú, Guatemala, Nicaragua, México y el Salvador. Esta organización promueve encuentros y varias acciones en las que se posiciona la dignificación del trabajo de los NNA, así como el seguimiento de políticas que afecten a los NNA trabajadora.

Otro movimiento es el de los Niños, Niñas y Adolescentes trabajadores del Perú, organización que tiene una gran producción bibliográfica sobre el tema de la niñez trabajadora.

Además de estas organizaciones a nivel internacional ha existido una vinculación entre la ideología de los NATS con la Iglesia Católica en el Ecuador, concretamente a las órdenes católicas de jesuitas y salesianos²² y cuyo compromiso está presentada en centros de atención e iniciativas con las que se trabaja con esta población. En el marco de lo mencionado a continuación se indicará brevemente lo que Morsolin denomina buenas prácticas de las organizaciones sociales que están comprometidas con los NATS.

Como lo indica el mismo son iniciativas que van en contra corriente como: La Fundación “Cristo de la Calle” (esta organización se encuentra en Ibarra), Fundación Muchacho Solidario Quito, Proyecto Salesiano está vinculada profundamente con la mirada crítica del trabajo de los niños y niñas, otra de las buenas prácticas es Mi Caleta – Quito, Proyecto Salesiano PACES de Cuenca. Estas organizaciones se han posicionado por varios años en el Ecuador con una sola postura la valoración crítica del trabajo infantil, es así que por ejemplo el Proyecto Salesiano:

21 Es la coordinadora de los NATS de América Latina.

22“ La valoración crítica del trabajo de los niños es una posición asumida históricamente por los salesianos en el Ecuador, como opción preferencial”(Morsolin,2010:157)

Cuando comenzó el proceso de la Marcha Global en los años 96-97 nos reunimos con la red de organizaciones que trabajábamos el trabajo infantil, en la valoración crítica e hicimos una CONTRAMARCHA porque era importante hacer el planteamiento de NO erradicar el trabajo infantil. Convocamos a varias instituciones como el Centro de la Niñez Trabajadora, Laura Vicuña, Tierra de Hombres TDH, Pies Descalzos, para decir que es cierto que nadie quiere que haya niños trabajadores en el Ecuador, pero en el momento de buscar formas para que los niños tengan un trabajo más digno, que no les impida ir a la escuela, que no les impida su normal desarrollo intelectual y humano y su derecho al juego. (Morsolin, 2010:163)

Como se puede apreciar la postura de lo que Sabatier denomina la coalición opositora ha tratado desde hace varios años de concientizar a las personas sobre esta nueva mirada del trabajo infantil “de que no solamente hay que erradicar el trabajo infantil, pues el problema no es el trabajo infantil, el problema es la pobreza en el Ecuador y hay que buscar formas para luchar conjuntamente. Los niños no son el problema, el asunto estructural, el problema es el sistema que permite que se genere la pobreza en el país” (Morsolin, 2010:163). Este sistema de creencias no se ha podido posicionar incluso cuando han desplegado una serie de iniciativas como foros, encuentros, servicios de atención entre otros. Por lo tanto el impacto de este sistema de creencias ha sido débil puesto ya que no han contado con instrumentos legales como los convenios internacionales que explícitamente impulsan la erradicación progresiva del trabajo infantil, pues este tipo de dispositivos son relevantes para poder impulsar una política pública específica que se resume en el cómo se comprende el problema y las soluciones que se proponen para resolver el mismo.

Cussiánovich (Cussiánovich, 2010) de su parte hace visible que existen actores que desde la academia se suman al estudio y valoración de los NATS en América Latina, Asia y África. Este es el caso de la Universidad San Marcos en Perú. Los movimientos sociales de muchachos y muchachas trabajadores así como de los movimientos sociales de defensa se plantea que el tema sea objeto de estudio, valoración y formación. En función de estos se ha conformado con la Red Latinoamericana de Universidades.

Es importante señalar que los NATS han carecido de visibilización, valoración y reconocimiento de parte de los actores de la voz oficial o de la coalición dominante, incluidos los políticos, quien les ha negado el expresar su voz. Sus actores y organizaciones han sido catalogados como subversivos y peligrosos, lo que configura la negación de esta voz a la que le se han cerrado puertas de la propia OIT. Esto da paso a que se den acciones

de represión y de vulneración de derechos o de privación de instrumentos de trabajo en el caso peruano sobre todo.

2.7 Configuración del problema (trabajo infantil) y la intervención estatal

A continuación se desarrollará algunos elementos que permitieron la construcción del problema (trabajo infantil) dentro de varios actores que por un lado impulsaban la erradicación y por otro la dignificación de estas dos posturas y la cual se desarrollará algunos elementos más adelante.

Para contextualizar el caso ecuatoriano fue necesario revisar una serie de documentos oficiales para analizar cómo se enfrentaba el trabajo infantil antes del Código de la Niñez y la Adolescencia en el 2003. En ese sentido se puede indicar que la erradicación del trabajo infantil en el Estado ecuatoriano no fue asumido como un tema prioritario, pese a que en 1997 se creó el Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (en adelante CONEPTI). Esta política no fue asumida con fuerza por el Estado por diferentes factores entre los que se pueden mencionar tres: el primero por el marco jurídico con el que contaba el Estado (Código de Menores, antes de 1990), segundo por un periodo que es catalogado como neoliberal en el que se procuró un “Estado Mínimo, - el dejar hacer y dejar pasar-, de manera que éste se abstenga de intervenir en las esferas económica y social” (Observatorio de la Niñez y Adolescencia, 2012:40), así eran las organizaciones no gubernamentales las que trabajaban con esta población por medio de diversos programas e impulsaban la protección de los NNA que trabajan y no tenían la orientación específica de erradicación del trabajo infantil.

Esto se complicaría no solo en el Ecuador sino en otros países de la región puesto que de acuerdo a la postura de Marsolin, “en nuestra sociedad muy difícilmente podría erradicarse en un futuro próximo el trabajo infantil, pues las condiciones económicas son desfavorables para que el adulto o jefe de familia de los estratos populares desempeñe un empleo con salario adecuado que evite que sus hijos deban ayudar en el hogar” (Morsolin, 2010:28). Una de las organizaciones más importantes que proponían esta mirada del trabajo infantil es el Proyecto Salesiano.

Un tercer elemento que tiene relación con el marco jurídico que se mencionó anteriormente, estaba en el desarrollo de la Doctrina de Situación Irregular que contaba con su propio lenguaje, el mismo que estaba presente desde antes de 1990. Esta Doctrina,

promulgaba una serie de elementos ideológicos respecto a la niñez y la adolescencia, como objeto de protección.

Según Ruiz (Ruiz, 1999) que es otro de los actores relevantes en la denominada tercera vía, indica que en la concepción del trabajo infantil existe claramente un falso debate, porque por un lado están los NNA que reclaman su derecho al trabajo como parte de su desarrollo humano y por otro lado aparecen los casos extremos de NNA que se encuentran esclavizados en diferentes industrias y que evidentemente su vida se encuentran en peligro, es decir se presentan casos extremos donde la vida de los NNA están en peligro.

Es en este contexto donde el discurso del movimiento de los NAT´S ve al trabajo infantil como la actividad que da a los niños, niñas las posibilidades de desarrollar una serie de “destrezas para la vida y un nivel de autonomía y responsabilidad que la pedagogía moderna tiene como meta, y que a pesar de las reformas educativas en las escuelas es muy difícil de alcanzar” (Ruiz: X), por lo que la reflexión que se hace del trabajo infantil debe ir más allá del tema económico, legal, o relacionarlo con los niveles de pobreza de un país. Así lo que si se debe reflexionar es como la pobreza es la causa para que muchos NNA trabajen y no asistan a la escuela y exista una alta demanda por ejemplo de mano de obra barata que prefiere contratar NNA, que adultos.

Ruiz indica que existen dos posiciones respecto al trabajo infantil. Por un lado están los que reivindican el trabajo infantil cuyo referente teórico es Alejandro Cussiánovich y por otra los discursos que son sustentados como habíamos visto antes por OIT y UNICEF que se orientan a la erradicación del trabajo infantil. Estas organizaciones tienen sus referentes y sobre todo UNICEF (cuyo referente teórico sobre la Doctrina de Protección Integral era Emilio García Méndez) en una serie de discusiones públicas, sobre el trabajo infantil. Aunque la coalición abolicionista respaldaba sus argumentos con una serie de información técnica, no logró imponer su visión en la sociedad. Pero lo que sí logro por medio del despliegue de una serie de recursos es cambiar las opiniones de los agentes de políticas, por tanto el proceso mismo de conformación de una política de erradicación del trabajo infantil con intervención estatal.

Ruiz menciona que estos dos paradigmas pese a sus diferencias, hacen referencia al derecho que tienen los NNA de manera general. Sin embargo la diferencia más profunda en el marco de su sistema de creencias es que la coalición opositora asume como derechos de

los NNA el trabajo el mismo y que tiene su referente en la Declaración de los Derechos Humanos, más que la Convención de las Naciones Unidas y estaría relacionado con el mundo de los adultos más que a los NNA. Este es un vacío importante que se debe ser analizado por la coalición opositora.

Los actores públicos y privados que no creen que es un derecho, sobre todo que los niños y niñas trabajen se unen y forman una mirada consolidada al respecto a la niñez y adolescencia lograron visibilizar los temas de los NNA. Es así que en el Ecuador surge el Foro de la Niñez y Adolescencia, el cual logró influir fundamentalmente en la agenda pública, colocando como prioridad para el Estado el pleno reconocimiento de los derechos de la infancia y adolescencia.

Por lo que el Ecuador al adoptar la Doctrina de Protección Integral asume un enfoque de derechos para elaborar políticas públicas para este sector de la población, como lo menciona el informe del Estado de derechos de la niñez y la infancia: “para el Ecuador desde finales del siglo XX, llevar a la praxis dicho enfoque, implica no sólo la existencia de un marco legal propio, como aquel establecido por el Código de la Niñez, sino además del diseño y la ejecución de una serie de acciones estatales y sociales concretas”(Observatorio de la Niñez y Adolescencia, 2012:42) para poner en práctica la protección integral a los NNA.

Por lo que el Estado y los movimientos sociales emprendieron una serie de acciones para la configuración de los Sistemas de Protección, de la misma manera se delinearon políticas respecto a las áreas de salud, educación, violencia, maltrato y la participación política de los NNA en los temas que les preocupan de su cotidianidad.

Así mismo el trabajo infantil cobra relevancia justamente en el marco de lo que se ha mencionado, puesto que se mira a esta actividad como dañina por lo que afecta negativamente el desarrollo de los NNA. Surgen de la mano informes e investigaciones que corroboran dicha postura y en ese sentido los países que han ratificado la Convención de los Derechos del Niño tienen la obligación de realizar todas las acciones legales pertinentes para prevenir y erradicar el trabajo infantil.

Como se indicó anteriormente a nivel mundial “ocurre una saludable proliferación de estudios sobre el trabajo infantil y juvenil y comienza a surgir una conciencia pública mayor sobre los efectos – a veces perversos- del ingreso prematuro de millones de niños y

niñas en el mercado laboral y en particular de su participación en trabajos dañinos o peligrosos” (Salazar, s/f: 1), lo que afecta a su desarrollo saludable.

Es así que en el caso ecuatoriano para cumplir lo que establecía la CDN, el Estado y la sociedad civil elaboran programas y proyectos para retirar a los niños, niñas y adolescentes del trabajo infantil. Esta problemática toma más fuerza cuando surgen los primeros datos a nivel mundial y local. Así de acuerdo al informe de la OIT se “indica que en la región hay varios millones de niños, niñas y adolescentes trabajando en condiciones heterogéneas, alrededor de 7 millones de menores de 10 a 14 años. Como muchos niños que trabajan tienen menos de 10 años, podría estimarse que el total de niños, niñas trabajadores oscilan de 15 a 20 millones” (Salazar, s/f: 1). En el caso del Ecuador de acuerdo al Censo que se realizó en 1990 se reportaba “que un poco más de 600 mil niños, niñas entre 8 y 17 años trabajan” (Observatorio de la Niñez y Adolescencia, 2012:150), por lo que el informe indica que tres de cada 10 infantes eran trabajadores o que no estudiaban y tampoco trabajaban y de estos 8 de cada 10 no iban al sistema educativo.

Así mismo en cada una de las provincias del país la realidad que vivían los NNA no era alentadora, en el caso de la Amazonia el 40% de la niñez trabajaba y las provincias con mayor número de NNA que trabajaba aumentaban considerablemente. Esto ocurrió con mayor fuerza en las provincias de Guayas, Manabí y Pichincha.

Para comprender como el trabajo infantil se posiciona como un problema social es importante mencionar lo que señala Satz, “el trabajo infantil es a menudo síntoma de otros problemas de la pobreza como los sistemas inadecuados de educación, la discriminación dentro de las familias, los conflictos étnicos” (Satz, 2003: 297). Así como la falta de una protección de los derechos humanos y la debilidad de las instituciones del Estado para dar respuesta a este problema social.

De acuerdo a Ruiz el trabajo infantil si es un hecho que se deriva de la pobreza, aunque esta afirmación la hace para el caso de Bolivia, si es aplicable para el Ecuador, puesto que la existencia de trabajo infantil es uno de las variables que denota un bajo nivel de vida de la población.

Sin embargo Ruiz indica que “en la actualidad se han llegado a invertir las relaciones de causa y efecto. Se plantea que el trabajo infantil es la causa de la pobreza y no es una consecuencia” (Ruiz, 1999: XXI), por lo que existe una relación de causa y efecto

que es para el autor bastante simplista y que por lo tanto nos remite a una lectura hegemónica de la realidad, por lo que se deja de lado:

El trabajo infantil ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad, ha servido y sirve a la producción y reproducción social de grandes sectores sociales. Sin embargo se lo ha invisibilizado porque ha sido percibido simplemente como una “ayuda”. A este encubrimiento ha contribuido el hecho que la gran mayoría de los niños(as) y adolescentes trabajadores pertenecen a etnias determinadas. Otro aspecto que ha generado su encubrimiento es la orientación adultista de la sociedad que excluye a los niños(as) por su condición de desarrollo. Este proceso de invisibilización tiene un contenido ideológico determinado en torno al trabajo infantil. (Ruiz, 1999: XXII)

Retomando la relación entre trabajo infantil y pobreza existen interpretaciones que se contraponen, por lo que en un primer momento se presentó el análisis que trabaja Satz y Ruiz. Sin embargo de acuerdo al documento de Salazar sobre el trabajo infantil en América Latina existe un análisis complejo entre el trabajo infantil y la pobreza, aunque la autora indica que es difícil afirmar una relación causa efecto entre estas dos variables. Lo que sí se puede afirmar es que “la incorporación prematura al trabajo mantiene niveles de pobreza en determinados estratos. Igualmente sabemos que esa vinculación laboral se debe principalmente, pero no exclusivamente, a la pobreza y que contribuye muchas veces a la pobreza futura de los niños, niñas trabajadores” (Salazar, s/f: 4).

Cuando hablamos de trabajo infantil entonces vemos claramente que es un tema bastante polémico puesto que existen posturas que relacionan la pobreza y el trabajo infantil como causa o efecto. Por otro lado existen tendencias que miran al trabajo de los niños/as fundamentalmente como algo natural. “La máxima de que todas las personas deben ser productivas y contribuir con el sustento individual y social” (Guendel, 2009:16) y otras posturas indican que no es un estado natural, puesto que se vulnera los derechos de los NNA.

De acuerdo a Guendel si vemos al trabajo infantil como algo natural evidentemente nos estamos refiriendo a una idea que es totalmente premoderna, puesto que en las economías de subsistencia todos los miembros de la familia “debían insertarse en las actividades productivas. También es la reminiscencia de un concepto de sociedad en la que no se hacía distinción entre niñez y adultez” (Guendel, 2009:16). Como lo indica el autor la

naturaleza del trabajo infantil estaba bastante aceptada en los grupos más pobres, puesto que esta relación no existía en los estratos medios o altos.

Así mismo la diferenciación entre niñez y adultez, “surge con la modernidad y el capitalismo industrial” (Guendel, 2009:16), de la misma manera el rol de la familia y de los miembros de la misma, que tienen que ver con todas reformulaciones productivas y reproductivas, que ha pasado desde la época premoderna hasta nuestros días.

Como lo indica Guendel en las sociedades latinoamericanas existen estructuras sociales y económicas muy diversas, por lo tanto coexisten tradiciones “y modos de producción que legitiman el trabajo infantil” (Guendel, 2009:17).

En el Ecuador de acuerdo a los informes elaborados por organismos gubernamentales y no gubernamentales consideran que las causas del trabajo infantil en el Ecuador, son multicausales. Ellos hacen referencia a las graves secuelas de la crisis económica, política y social que vivió el Ecuador desde 1990, puesto que esta población no fue considerada para la implementación de políticas públicas que velaran por su protección, pues pese a las reformas dadas en los marcos jurídicos, en la práctica este grupo no fue atendido.

Por lo que el número de “niños y niñas trabajadoras se incrementó en un 20% un poco más de 100 mil niños y niñas con respecto a 1990 se incorporaron al mundo laboral, y la gran mayoría de ellos abandonaron la escuela” (Observatorio de la Niñez y Adolescencia, 2012:150). Esto pese a que el Ecuador ratificó la CDN a nivel local la cantidad de NNA que trabajaban se incrementó, especialmente en las zonas urbanas.

Los grupos más vulnerables de la población en un contexto de crisis social, política y económica fueron los niños, niñas indígenas y afroecuatorianos. De acuerdo al informe del Observatorio de la niñez y adolescencia, el 43% de la niñez indígena y el 31% de la niñez afroecuatoriana, entre 8 a 17 años trabaja y de ellos el 56% no asistía al sistema educativo; respecto a los niños, niñas afroecuatorianos, el 70% era muy difícil que rompan el círculo de la pobreza puesto que no asistían al sistema educativo.

En base a lo indicado se puede mencionar que 1990 “será recordada como el periodo de pérdida en el combate del trabajo infantil” (Observatorio de la niñez y adolescencia, 2012:150), posterior a este contexto negativo para la niñez y la adolescencia desde el 2001 el Ecuador ha logrado resultados importantes respecto a la reducción del

trabajo infantil, así se ha reducido en un 50% los NNA que trabajan a nivel nacional, “tres de cada 10 niños, niñas, entre 8 a 17 años trabajan, actualmente, uno de cada 10 lo hace” (Observatorio de la niñez y adolescencia, 2012:150), en el marco del avance que ha tenido esta política pública se puede indicar que respecto a la incidencia del trabajo infantil “entre el 2004 y el 2009 se reduce del 16% al 10%” (Ponce y Falconí, 2011: 7), estos avances que se ha obtenido en el Ecuador son el resultado de varias acciones, las mismas que no solamente han sido impulsadas desde el Estado sino desde varios sectores de la sociedad.

Por lo que en base al objetivo central que se ha planteado en la presente investigación evidentemente los choques externos influyeron fuertemente en el cambio de política pública estatal, porque esto permitió impulsar estudios cuantitativos en el país que develaron la realidad de esta población y lo necesario que era una intervención articulada por medio de una serie de actores. En este sentido se conformó la coalición abolicionista fuerte que buscaba impulsar el cambio de Doctrina, que aceleró lo que ya venía desarrollándose desde hace varios años encaminado por varios actores en el país, sobre todo los más relacionados a las ONG, este proceso de cambio permitió modificar después de varios años el núcleo del sistema de creencias.

Los objetivos específicos que guiaron esta investigación son tres: primero se ha podido reconstruir narrativamente los eventos claves que permitieron que el rol de Estado fuera totalmente intervencionista; proceso que se ha ido radicalizando con el paso de los años. Segundo se identificó, los sistemas de creencias entorno a la niñez, adolescencia y trabajo infantil que surgieron en el marco de la CDN y en el marco del tercer objetivo se pudo identificar los grupos de intereses, coaliciones (promotoras internacionales, nacionales, públicas y privadas) que impulsaban tanto la coalición abolicionista como la coalición opositora, así como los recursos que se generaron en el subsistema de política. Ello permitió seleccionar los instrumentos de la coalición dominante este tema se profundizará en el capítulo III.

En base a lo expuesto se puede concluir que en el Ecuador el tema de la erradicación progresiva del trabajo infantil ingresa en la agenda pública con fuerza por medio de una serie de actores y se configura una política nacional orientada a erradicar todo tipo de trabajo infantil mediante la inserción de esta población al sistema educativo, puesto que la mayor parte de los niños, niñas que trabajan no asisten a la escuela. Esta política se

desarrolló e implementó con el apoyo de la empresa privada como es el caso de Telefónica, con su programa de entrega de becas escolares a niños/as que se encuentran en esta situación.

La política pública en el Ecuador como se mencionó está vinculada desde su principio a la eliminación del trabajo infantil por medio de la oferta de educación para que los niños, niñas y adolescentes que trabajan ya no lo hagan, puesto que atenta contra sus derechos. Esta política se presenta como un mecanismo para mejorar las condiciones de vida presente y futura de este grupo de atención prioritaria. La respuesta que se configura posiblemente tenga relación con los estudios realizados sobre el trabajo infantil y la deserción escolar, sin embargo al revisar la literatura no se visibiliza claramente cómo interactúan estos dos elementos.

De esta manera se observa como parte de este estudio a una primera conclusión sobre el tema. Esta consiste en que es necesario tomar en consideración que los actores sociales pueden formar coaliciones y subsistemas de políticas y el cambio de política puede darse por un lado, por un sistema de creencias que se estabilizan y que marquen la pauta frente a otro sistema de creencias.

En este sentido la cantidad de recursos que usan los actores de la voz oficial son relevantes porque puedan influir en la toma de decisión que haga el gobierno respecto a un problema en específico.

La idea fundamental de este análisis es que la producción de conocimiento más los factores externos al subsistema han sido claves para la elaboración de la política pública de erradicación del trabajo infantil. Puesto que no solo se impulsa un tipo de discurso que ha logrado posicionar efectivamente el modelo impulsado por UNICEF y OIT, como se pudo apreciar a lo largo del capítulo, sino porque articula a los actores del subsistema de política de una manera tal que siguen funcionando de manera coordinada pero bajo los nuevos lineamientos que se han trazado en el subsistema.

Como lo menciona Sabatier los actores políticos que conforman una coalición mayoritaria buscan controlar los procesos de desarrollo de los dispositivos de políticas, por lo tanto el manejo del discurso se vuelve fundamental porque esto permite legitimar la forma en la que se comprende el problema y evidentemente su solución.

Por lo tanto se puede mencionar que existió un aporte relevante de los organismos internacionales para modificar poco a poco el sistema de creencias, lo que se ve reflejado por ejemplo en el cambio de la Doctrina de Situación Irregular a la Doctrina de Protección Integral, los mismos que permitieron realizar cambios en los instrumentos internacionales y nacionales. Como se indica los “cambios en el sistema nacional e internacional no han sido fáciles ni rápidos, por el contrario involucra una dinámica activa y permanente que se cristaliza en una serie de normativas en el siglo pasado y que con el paso del tiempo y trabajo se plasmaron en convenciones, estableciendo deberes y derechos de carácter supranacional” (MIES/ INFA, 2013:13).

En consecuencia el cambio de enfoque de una política pública estatal frente al trabajo infantil surge como el resultado de un cumulo de acciones de los organismos de cooperación y otros de la sociedad civil, los cuales se guían en base a la nueva doctrina de protección integral, haciendo que de esta forma se acelere la difusión de recursos materiales e inmateriales que permitieran ir conformando un nuevo sistema de políticas públicas, donde los actores se reubican en el escenario de lo público.

Con la finalidad de poder visualizar mejor lo descrito en este capítulo presentamos dos tablas que nos presentan a los actores conformantes de ambas coaliciones, sus instrumentos, creencias y recursos.

Tabla 3: Actores, recursos, creencias e instrumentos de coalición abolicionista

COALICIÓN ABOLICIONISTA					
Actores	Públicos	Privados	Valores - trabajo infantil	Instrumentos	Recursos
Internacionales		Naciones Unidas - UNICEF	Cualquier trabajo que supere una cantidad mínima de horas, dependiendo de la edad del niño o niña y de la naturaleza del trabajo. Este tipo de trabajo se considera perjudicial para la infancia y por tanto debería eliminarse. Define el trabajo infantil inapropiado si el trabajo impide la escolarización; si es de dedicación exclusiva a una edad temprana, más allá de la edad mínima de la ley nacional; demasiadas horas de trabajo; el trabajo provoca estrés físico, social, o psicológico indebido; se trabaja y se vive en la calle en malas condiciones; si el niño tiene que asumir demasiadas responsabilidades; el trabajo mina la dignidad y autoestima del niño e impide conseguir un pleno desarrollo social y psicológico.	1948: Declaración de los Derechos Humanos 1959: Declaración de los Derechos del Niño (CDN) 1989: Convención de los Derechos del Niño	Asistencia técnica los países para la implementación de una política pública de erradicación del trabajo infantil. Producción de material técnico.
		Organización Internacional del Trabajo - OIT	El trabajo infantil: Como todo lo que priva a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico. Así pues, se alude al trabajo: Realizado por un niño o niña que no alcance la edad mínima especificada	1929: Primera Conferencia Internacional del trabajo adopta el primer Convenio Internacional contra el trabajo infantil, el Convenio sobre la edad Mínima (industria) (núm.5) 1930: Adopción del primer Convenio sobre el trabajo forzoso (núm.29)	La OIT apoya a más de 80 países en la formulación de sus propios programas en la lucha contra el trabajo infantil: Programas de Acción Directa ejecutados por el IPEC en el Ecuador desde 1996 - 2004: 1. Erradicación del Trabajo Infantil en la minería artesanal de oro en Bella Rica:

			<p>para un determinado trabajo y que, por consiguiente, impida probablemente la educación y el pleno desarrollo del niño o de la niña. Que se denomina trabajo peligroso porque, ya sea por su naturaleza o por las condiciones en que se realiza, pone en peligro el bienestar físico, mental o moral de adolescentes o niños y niñas que están por encima de la edad mínima para trabajar.</p>	<p>1973: Adopción del Convenio sobre la Edad Mínima (No.138). El Ecuador ratificó dicho convenio en septiembre de 2000.</p>	<p>Contraparte: Desarrollo y Autogestión (DYA) Donante: Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL) Duración: 12.07.01 - 30.09.02 Monto: \$ 184,402</p>
				<p>1989: Convención de los Derechos del Niño (trabajo de posicionamiento de UNICEF Y OIT)</p>	<p>2. Campaña de sensibilización: Contraparte: Fundación YUPANA Donante: USDOL Duración: 19.11.01 - 02.10.02 Monto: \$ 50,000</p>
				<p>1992: OIT establece el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)</p>	<p>3. Erradicación del Trabajo Infantil en la minería artesanal de oro en Bella Rica: Contraparte: DYA Donante: USDOL Duración: 12.12.02 - 12.03.03 Monto: \$ 14,010</p>
				<p>1995: La Cooperación Española apoya a la OIT para hacer extensivo el Programa IPEC a América Latina (Memorando de Entendimiento del 22 de marzo de 1995 entre el Gobierno de España y la OIT. (OIT/Oficina Regional para las Américas / Programa IPEC, 2004:9)</p>	<p>4. Erradicación del trabajo infantil en ladrilleras de los sectores Tres de Mayo, La Dolorosa y San Lucas de la Ciudad de Cuenca - Primera Fase Contraparte: INNFA Donante: Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) Duración: 1. 09.98 - 31.08.99 Monto: \$ 74,510</p>
				<p>1998: Adopción Declaración: Principios y derechos fundamentales en el trabajo: Libertad sindical, abolición del trabajo forzoso, eliminación de la discriminación en el lugar del trabajo y eliminación del trabajo infantil.</p>	<p>5. Erradicación del trabajo infantil en ladrilleras de la zona sur de Quito - Primera Fase: Contraparte: INNFA Donante: AECI Duración: 1. 09.98 - 31.08.99 Monto: \$ 81,796</p>
				<p>1999: Adopción del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (No.182), este instrumento fue ratificada por 9 de cada 10 países miembros de la OIT. El Ecuador adoptó dicho convención en septiembre de 2000.</p>	<p>6. Erradicación del trabajo infantil peligroso en las ladrilleras de los sectores Tres de Mayo, La Dolorosa y San Lucas de la Ciudad de Cuenca -</p>
				<p>2002: OIT publica su primer informe mundial sobre trabajo infantil, y establece el 12 de junio como Día Mundial contra el Trabajo Infantil.</p>	

				<p>2003: El Código de la Niñez y la Niñez y la Adolescencia, recoge los Convenios de OIT en el Libro I, Título V, Art. 81 y Sigüientes. Este instrumento establece las competencias de quién determinará las formas específicas de trabajo peligroso.</p> <p>2004: El primer estudio mundial de la OIT sobre costos y beneficios de la eliminación del trabajo infantil, señalaba que los beneficios superan los costos por cerca de 6 a 1.</p> <p>2006: La OIT, teniendo en cuenta los resultados del segundo informe mundial sobre trabajo infantil, que señalaba que el trabajo infantil estaba disminuyendo en todo el mundo, lanza una campaña mundial para eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2016.</p> <p>2008: La OIT adopta la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, la cual reconoce la especial importancia de los derechos fundamentales, incluyendo la abolición efectiva del trabajo infantil.</p> <p>2009: Los 189 países miembros de la OIT adoptan por unanimidad el Pacto Mundial para el Empleo como una guía para la recuperación de la crisis económica y del empleo mundial. El Pacto hace un llamado a aumentar la vigilancia para alcanzar la eliminación y busca eliminar el incremento del trabajo forzoso, el trabajo infantil y la discriminación en el trabajo.</p>	<p>Segunda Fase: Contraparte: INNFA Donante: AECI Duración: 21.02.00 - 15.04.01 Monto: \$ 93,503 7. Erradicación del trabajo infantil en las ladrilleras de la zona sur de Quito - Segunda Fase: Contraparte: INNFA Donante: AECI Duración: 15.03.00 - 15 .05.01 Monto: \$ 93,706 8. Erradicación del trabajo infantil en el basurero municipal de Santo Domingo de los Colorados: Contraparte: INNFA Donante: Comunidad de Madrid (España) Duración: 01.12.00 - 30.11.01 Monto: \$ 103,000 9. Programa de Información Estadística y Monitoreo del Trabajo Infantil (SIMPOC) - Ecuador: Contraparte: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) Donante: CANADA Duración: 25.05.01 - 15.06.04 Monto: \$ 172,195 10. Erradicación del Trabajo Infantil en la Minería de Oro en Bella Rica II Fase: Contraparte: DYA Donante: USDOL Duración: 15.08.03 - 15.06.04 Monto: \$ 90,510 11. Fortalecimiento institucional para la acción preventiva y la erradicación</p>
--	--	--	--	---	---

				<p>2010: La OIT presenta su tercer informe mundial sobre trabajo infantil, advirtiendo que el ritmo y características del progreso no son lo suficientemente rápidos para cumplir con el plazo de eliminar las peores formas del trabajo infantil para el 2016. Conferencia Mundial sobre trabajo infantil de La Haya, cuyo Objetivo es afianzar el progreso hacia la meta de 2016 y la ratificación de los Convenios 138 y 182.</p>	<p>progresiva del trabajo infantil en el sector minero: Contraparte: Fundación derechos del niño del Programa Muchacho Trabajador (PMT) - Banco Central del Ecuador Donante: USDOL Duración: 13.11.03 - 13.11.04 Monto: \$ 40,000</p>
Nacionales		<p>Instituto Nacional del Niño y la Familia - INNFA: La institución trabajó a nivel nacional operando con fondos públicos pero bajo una administración privada.</p>	<p>El reconocimiento a la problemática del trabajo infantil por parte del INNFA, tiene un recorrido importante y paralelo a la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño. Partiendo de una visión en la cual se establecía la mejora de las condiciones laborales de las niñas y niños, el Instituto paulatinamente transforma este enfoque, incorporando el concepto de Derechos, lo cual permite una reformulación de sus intervenciones, especialmente aquellas destinadas al trabajo infantil. INFA - MIES: Bajo la nueva mirada institucional, "el trabajo infantil perjudica la educación de los niños. genera deserción, retraso, ausentismo, repotencia, y bajo rendimiento escolar" (Ortiz,2011:25)</p>	<p>Programa de erradicación del trabajo infantil: Se realiza en distintas partes del Ecuador, sensibilización a la población e intervención mediante la entrega de becas para la niñez. Además mediante capacitaciones y la dotación de servicios a niñas, niños y adolescentes, el instituto plantea tener un impacto positivo en el bienestar de las personas.</p>	<p>En 1980, con un presupuesto basado en una alícuota de las exportaciones petroleras se construye sobre el Patronato Nacional del Niño el INNFA. (MIES/ INFA, 2013:21)</p>

		<p>Programa Proniño - Fundación Telefónica</p>	<p>El trabajo infantil vulnera el derecho de los niños. Enfoques y principios del programa: 1. Derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA) en el Ecuador: Los NNA tienen derecho a la educación y no deben trabajar. 2. Legislación y Ética: El trabajo infantil está prohibido en el país, los Principios de Actuación de la compañía prohíben el empleo de niños, niñas y adolescentes por parte de la empresa, como de sus distribuidores autorizados o proveedores. Telefónica Ecuador es además signataria del Pacto Global que impulsa la erradicación del trabajo infantil. 3. Responsabilidad Social: Otro de los grandes principios motor del Programa Proniño es la necesidad de corresponder a la comunidad donde se desenvuelven como empresa. 4. Responsabilidad Corporativa: La ética, honestidad y responsabilidad son los principios que guían la actuación de la empresa.</p>	<p>Instrumentos legales de la OIT, UNICEF, marco jurídico ecuatoriano.</p>	<p>Becas escolares, kits escolares. Alianzas estratégicas por ejemplo con: 1. Programa del Muchacho trabajador del Banco Central del Ecuador (PMT). 2. Desarrollo y Autogestión (DYA) 3. Instituto de la Niñez y la Familia del MIES.</p>
		<p>Defensa de los Niños y Niñas Internacional - DNI</p>	<p>El DNI respecto al Convenio 183, indica que la explotación sexual no debe ser considerada como una de las peores formas de trabajo infantil, porque "es una violación de las mafias que trafican con niños"(Morsolin, 2010:89)</p>		<p>Alianzas estratégicas por ejemplo con Terra Nova - Italia: proyecto en la Isla Trinitaria en Guayaquil (Morsolin, 2010:89). Becas e incentivos para los niños, niñas que ingresan a los programas de erradicación del trabajo infantil.</p>

		<p>Desarrollo y Autogestión - DYA</p>	<p>Erradicación del trabajo infantil: La educación es la estrategia central para la erradicación del trabajo infantil, ya que es un requisito fundamental para obtener un trabajo decente y salir de la pobreza. (dya.org.ec)</p>	<p>Programas de intervención directa, desarrollo de metodologías, asistencia técnica a actores locales como municipios.</p> <p>Temáticas enfocadas en la prevención y erradicación del trabajo infantil en basurales, minas, calle, mercados, plantaciones de banano agricultura familiar, construcción y pesca.</p> <p>El DYA ha realizado líneas base y estudios para ampliar la base de conocimientos sobre las condiciones, los riesgos asociados, los efectos en los niños, niñas y adolescentes y las causas sociales que promueven el trabajo infantil. Estos datos son fundamentales diseñar estrategias de intervención desde el estado y la sociedad civil.</p> <p>Sensibilización y Movilización Social.</p> <p>Alianzas público privadas (dya.org.ec)</p> <p>Programas de erradicación del trabajo infantil, tienen cuatro áreas - proyecto niños, niñas en botaderos de basura:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Restitución de derechos en educación (inserción escolar regular o en programas acelerados desarrollados por el DYA). Se realiza sensibilización son familias, maestros, autoridades y a la comunidad en general. 2. Salud: Se movilizan los servicios del Estado para atención en salud primaria (esto implica un levantamiento con el INFA y el Ministerio de Salud Pública) 3. Recreación: Desarrollo de paquetes educativos ligados a actividades recreativas. 	<p>Alianza con "WorldLerning, una ONG norteamericana que recibe el financiamiento del Departamento de Estado para el Trabajo, con el objetivo de erradicar el trabajo infantil indígena en la Sierra Centro norte, - provincias de Pichincha, Tungurahua"(Morsolin, 2010:92).</p> <p>Alianzas con: UNICEF, Proniño.</p>
--	--	---------------------------------------	---	---	---

		<p>Programa del Muchacho Trabajador (PMT) - Banco Central del Ecuador</p>	<p>El trabajo infantil es visto como un problema social, por lo tanto desde el PMT, se "asume como misión institucional, aportar a la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil, a través de los siguientes propósitos" (MBS, Ministerio del Trabajo y empleo, UNESCO, s/f: 160)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Velar y vigilar el cumplimiento de los derechos de los niños 2. Sensibilizar y capacitar a las familias y maestros sobre las causas, efectos, riesgos y consecuencias del trabajo infantil 3. Crear un espacio alternativo de aprendizaje, protección, socialización y recreación para niñas y niños trabajadores 4. Promover la reinserción y su permanencia en el sistema educativo formal <p>Para ejecutar lo indicado anteriormente con los niños trabajadores se contaba con:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Centros "Panita" para Niños, Niñas Trabajadores b) Formación Alternativa a Familia y Maestros c) Plan de inserción escolar <p>En el año 2003, el PMT, "asume la Secretaría Técnica de la Comisión del Trabajo Infantil (CTI)" este espacio aglutinaba a diversos sectores de la sociedad civil, que trabajaban por la erradicación del trabajo infantil. Es en este contexto donde el PMT, es el representante de las ONGS ante el CONEPTI.</p>	<p>Normativa Vigente desde la CDN.</p>	<p>Presupuesto propio</p> <p>Alianzas estratégicas: empleados del Banco Central, Foro de la Niñez, Mesa de Protección Especial, Comités de Gestión Local, CONEPTI, Contrato Social por la Educación, CNNA, Consejos Provinciales de las ciudades donde se intervenía, Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Educación y Cultura, Organizaciones barriales, comunitarias, Telefónica - Movistar, Génova Global. (MBS, Ministerio de Trabajo y empleo UNESCO s/f:166)</p>
--	--	---	--	--	---

<p>Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES</p>		<p>El MIES cuenta con el "área de Protección Especial, cuya misión " es asegurar la provisión de servicios orientados a restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situaciones de amenaza o violación de derechos" (Ortiz,2011:32), por lo tanto esta institución pública, impulsa la erradicación del trabajo infantil, esto por medio de becas escolares, para los NNA que trabajan pero no estudian. Respecto al trabajo peligroso o trabajo prohibido: La institución cuenta con programas que permite la capacitación técnica y apoyo a las familias para desarrollar microempresas.</p>	<p>Código de la Niñez y Adolescencia (Título V del Libro Primero) Constitución de la República del Ecuador (Art. 35, 44,45,46) Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010 Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil Instrumentos vinculados a la erradicación del trabajo infantil.</p>	<p>Recursos propios, articulación con el INFA</p>
<p>Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia - CNNA</p>		<p>Sus acciones institucionales se basan en el Código de la Niñez y la Adolescencia, Art. 83: El Estado y la sociedad deben elaborar y ejecutar políticas, planes, programas, y medidas de protección tendientes a erradicar el trabajo de los niños, niñas y de los adolescentes que no han cumplido quince años. MBS, Ministerio de Trabajo y Empleo, UNESCO, s/f: 75). Así mismo sus políticas tienen concordancia con los instrumentos internacionales como la CDN, el Protocolo de Palermo del año 2003 (para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional) y las Reglas de Beijín de 1985 (Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de</p>	<p>2004: El Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia 2004 - 2014. 2008: Listado de 93 actividades prohibidas respecto al trabajo infantil. -Reglamento de Trabajos Prohibidos para Adolescentes en Capacidad Legal de Trabajar bajo Relación de Dependencia o por cuenta propia. (Ponce Juan y FanderFalconí, 2011:13)</p>	<p>Recursos propios, articulación con los actores públicos y privados que conforman el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA).</p>

			menores)		
Locales	Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia		El trabajo infantil es una vulneración de derechos de los niños, niñas. Erradicación progresiva del trabajo infantil, para lo cual toma como base legal el Código de la Niñez y Adolescencia, Código del trabajo y lo establecido por el CONEPTI, así como los lineamientos del CNNA.	<p>Catón Manta: Ordenanzas Municipales para prohibir trabajo infantil, en el botadero de basura, la ordenanza fue presentada al Municipio por el Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia. (UNICEF,2008: 72)</p> <p>Distrito Metropolitano de Quito: 2007: Ordenanza 2002: Regula la conformación, articulación, y funcionamiento del Sistema de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en el DMQ. 2007 -2010: Plan de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia del DMQ 2006 - 2010: "Política 18 de Protección Especial: 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</p>	<p>Recursos entregados por los municipios de cada uno de los Consejos Cantones de NNA.</p> <p>Autogestión con los actores locales que conforman el Sistema de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (estos son actores públicos o privados que trabajan con los NNA). En el caso de la erradicación del trabajo infantil en botaderos de basura: UNICEF, Ministerio de Trabajo y Empleo, Instituto Nacional de la Niñez y la Familia, Centro de Desarrollo y Autogestión, Programa Proniño de la Fundación Telefónica Movistar, entre otros actores.</p>

				<p>años" (UNICEF,2008: 44)</p> <p>Ordenanza Metropolitana 145: agrega los artículos; II.345:a DE LA ERRADICACIÓN PREGRESIVA DEL TRABAJO INFANTIL EN EL MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (...) Art.4 - La letra F) del artículo II.347, Art.5, Art.8</p> <p>2007: Ordenanza 241: Regula la Protección Especial de los Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Riesgo en las calles en el DMQ.</p> <p>2007: Ordenanza 246: Regula la Protección Integral de los NNA contra la explotación sexual en el DMQ.</p>	
--	--	--	--	---	--

Elaboración propia

Tabla 4: Coalición opositora, volares, instrumentos y recursos

COALICIÓN OPOSITORA					
Actores	Públicos	Privados	Valores - trabajo infantil	Instrumentos	Recursos
Internacionales		Movimiento Latinoamericano y Caribeño de Niños y Adolescentes Trabajadores	Trabajo Digno y No Explotación	CDN (tienen sus propios criterios respecto al Art. 32)	Recursos propios y articulación entre varios actores NATS
		Movimiento de Adolescentes y			

		Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos - MANTHOC – Perú			
Nacionales		Proyecto Salesiano chicos de la calle	"El trabajo que realizan los niños, niñas y adolescentes no debe por ningún motivo ni en ningún caso impedir el ejercicio de los demás derechos ciudadanos, ni acceder a su capacidad. Debe ser realizado en condiciones dignas" (Morsolin, 2010:124). Esto permitirá asegurar mejores condiciones de trabajo para los NNA que trabajan.	El trabajo como un derecho de todos los seres humanos, esto en base a la Declaración de los Derechos Humanos (Art. 22)	Recursos propios y articulación con actores locales e internacionales

		<p>Compañía de Jesús: Centro del Muchacho Trabajador (CMT)</p>	<p>El CMT define el trabajo como un valor en la vida de las personas.</p>	<p>Autogestión: aportes de personas naturales, jurídicas. Desde el año 2000 el CMT cuenta con la cooperación de: Nivel Nacional: Club Rotario del Ecuador, Corporación Sol Justicia - Compañía de Jesús en el Ecuador, Fondo de Inversión Social de Emergencia FISE, Fundación Mariana de Jesús, Fundación Repsol Ecuador, Plan Amacer - Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Plan Esperanza, Plan Internacional Ecuador, Vicepresidencia de la República del Ecuador. Internacional: Ayuntamiento de Sevilla, Centro MAGIS, Comunidad de Madrid, Corporación Andina de Fomento - CAF, Cross Internacional, ENTRECULTURAS, FamilyUnity Internacional, Inc, Fundación Ayuda MAS, Gobierno de Navarra, Gobierno del Japón, Hilton FoundationforSisters, Instituto Italo Latinoamericano IILA, Lumen ChistiParish, Mercy Corps, Opus Prize, PalmsforLifeFund, Porticus, Provincia Jesuita de Loyola, España, Providencia Jesuita de New York, Sisters of Charity of theBlessedVirgin Mary, The Jacqueline K. ShayCharitableFoundation, TheResource&Policy Exchange, Inc..PRX (www.centromuchachotrabajador.org)</p>
--	--	---	---	---

Locales		Fundación Cristo de la Calle (ubicado en Ibarra)	"la única garantía es el trabajo como defensa para el futuro. Inculcar en los muchachos/as el valor del trabajo digno, remunerado, que les permite no sólo desarrollarse sino hacer muchas cosas más, estudiar" (Morsolin, 2010: 152)		Alianza con Coordinación Nacional Comunidades de Acogida de Italia - CNCA
		Fundación Muchacho Solidario (ubicado en Quito)	"El problema no son los niños, son las familias, las carencias económicas, la situación social que se vive, mientras tanto hay que dignificar su trabajo (Morsolin, 2010: 156)		Recursos propios y articulación con actores locales e internacionales
		Mi Caleta Quito - Proyecto Salesiano	Valoración crítica del trabajo infantil: -No erradicación del trabajo infantil - Trabajo más digno " que no les impida ir a la escuela, que no les impida su normal desarrollo intelectual y humano y su derecho al juego (Morsolin, 2010: 163)		
		Proyecto Salesiano PACES (ubicado en Cuenca)	"el trabajo no es el problema sino las formas de trabajo y las condiciones en las que se realizan. Entonces, la escuela y el trabajo no son opuestos, existen experiencias educativas exitosas que integran educación y trabajo" (Morsolin, 2010:122).		

		Proyecto Salesiano Chicos de la Calle	"Consideran al trabajo infantil como un valor para salir de la pobreza y se oponen, aunque sin mucha influencia política, a los programas de erradicación del trabajo infantil" (Morsolin, 2010:122).		
--	--	---------------------------------------	---	--	--

Elaboración propia

Para concluir este apartado es fundamental revisar cómo se fue estabilizando la Doctrina de Protección Integral en el Ecuador, por lo cual a continuación se hará referencia a los paradigmas de la política pública frente a la niñez, adolescencia y trabajo infantil, así mismo se podrá vislumbrar en la tabla, el espacio temporal de esta estabilización en la historia del siglo XX y de lo que va del XXI. De esta manera se hace necesario ver a esos esfuerzos expresados en la línea del tiempo.

Es por ello que a continuación presentamos una tabla donde se puede ver esta secuencia y evolución histórica donde cada paradigma tuvo su época junto con hitos claves dados a nivel nacional e internacional. Primero presentemos el espacio temporal y los hitos claves durante el dominio del paradigma de situación irregular, luego la de protección integral y finalmente la de protección integral vinculada a un rol estatal fuerte. Además para cada una de ellas ponemos el modo institucional de llevar a cabo esa gestión, es decir si hubo dominio o protagonismo del Estado, de la filantropía religiosa o de parte de la sociedad civil organizada.

Tabla: 5 Cronología e hitos de los derechos de la niñez, adolescencia y trabajo infantil

CRONOLOGÍA E HITOS DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y TRABAJO INFANTIL													
Internacional			OIT: Convenio Nro. 29 (sobre el trabajo forzoso)						A mediados de los 70 se remontan las primeras agrupaciones de niños trabajadores	OIT: Convenio 138 (edad mínima de admisión al empleo)			
Nacional	Segundo Congreso obrero se discute sobre una educación para niños, niñas pobres/ oficios	primeros estudios cuantitativos sobre niñez		Primer Código de Menores - Doctrina de Protección Irregular	La Constitución del Ecuador integra a la educación y la cultura como función y deber del Estado	La acción pública enfatiza la educación y la salud	Creación Patronato nacional del niño	Centro del Muchacho Trabajador	Con recursos petroleros, el Estado tuvo un papel más activo en lo social		Proyecto Salesiano " Chicos de la Calle"	Creación del Instituto Nacional del Niño y la Familia - INNFA(sobre la base del Patronato Nacional)	Programa del Muchacho Trabajador (PMT) - Banco Central del Ecuador
Año	1920	1923	1930	1938	1944	1950	1960	1964	1970	1973	1977	1980	1983
Doctrinas y sus momentos históricos	DOCTRINA DE SITUACIÓN IRREGULAR - NNA OBJETOS DE PROTECCIÓN/ FILANTROPÍA, DOMINIO ECLESIASTICO												

CRONOLOGÍA E HITOS DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y TRABAJO INFANTIL														
Internacional	a)Convención de los Derechos del Niño (Asamblea General de las Naciones Unidas) b)A finales de los 80 se inicia un proceso de articulación de las agrupaciones de niños trabajadores a nivel del continente, esto en el marco de los 10mo aniversario del Movimiento de Niños y Adolescentes Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos (MANTHOC)	Entra en Vigencia la Convención de los Derechos del Niño		OIT: Establece el programa IPEC				Conferencias en Oslo, para concientizar a nivel internacional el problema del trabajo infantil y la necesidad de implementar estrategias.		OIT:Convenio 182 (peores formas de trabajo infantil)			OIT: Publica el primer informe sobre el trabajo infantil y se establece el 12 de junio como el Día Mundial del Trabajo Infantil	
Nacional	a)El Ecuador suscribe la Declaración Mundial sobre la supervivencia, protección y desarrollo de los niños. b)Ratificación de la Convención de los Derechos del Niño	Foro Ecuatoriano de Organizaciones por y con los NNA, este es un actor importante en la promoción de reformas políticas y legales.	Reforma del Código de Menores, este fue el resultado del movimiento de organizaciones públicas y privadas a favor de los derechos de los NNA. La reforma incluyó un enfoque de derechos a varios temas como: maltrato, trabajo infantil.	Encuesta de Condiciones de Vida	Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia	Consulta Nacional a NNA sobre cuales deben ser las prioridades del gobierno	a)Creación del Sistema de Indicadores Sociales de NNA (SINIÑEZ) b) Creación del CONEPTI	a)La Constitución del Ecuador reconoce a los NNA, como sujetos de derechos. B) Inicio del Programa IPEC	Proceso de Construcción de Código de la Niñez y Adolescencia, este fue un proceso participativo de actores públicos y privados, esto se lo realizó por medio del impulso que realizó UNICEF, en el marco de la nueva Doctrina de Protección Integral	El Ecuador ratifica el Convenio 182 de la OIT	Con el apoyo de UNICEF, Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia se difunde los primeros índices de cumplimiento de los derechos de los NNA	Código de la Niñez y Adolescencia - sustitución del Código de Menores		
Año	1989	1990	1991	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Doctrinas y sus momentos históricos	DOCTRINA PROTECCIÓN INTERAL- NNA SUJETOS DE DERECHOS/ PREDOMINIO DE ONGS, FAMILIA													

CRONOLOGÍA E HITOS DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y TRABAJO INFANTIL							
Internacional	OIT: Primer Estudio Mundial sobre costos y beneficios de la eliminación del trabajo infantil		OIT: Presenta los resultados del segundo informe respecto a la erradicación del trabajo infantil y se lanza una campaña mundial para eliminar las peores formas de trabajo infantil hasta el 2016		OIT: Declaración sobre la justicia social y una globalización equitativa y se reconoce la importancia de la erradicación del trabajo infantil.	Los 183 países miembros de la OIT, adaptan el Pacto Mundial para el empleo, en el mismo se establece un llamado a eliminar y prevenir la erradicación del trabajo infantil	a)OIT: Tercer informe sobre la erradicación del trabajo infantil y se advierte que no se alcanzará la meta planteada para el 2016. b) Conferencia Mundial sobre el trabajo infantil: Afianzar el compromiso de los Estados para alcanzar la meta del 2016 y ratificar los Convenios 138, 182
Nacional	a)Construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA). B) Plan Nacional Decenal de Protección a NNA	a)Conformación del Sistema de Protección a nivel cantonal (Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia y creación de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos). b) Plan de Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil	El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) elabora talleres para elaborar una lista respecto a los trabajos prohibidos	Plan nacional de Desarrollo 2007 - 2010	El CNNA elabora un nuevo listado con 93 actividades prohibidas para NNA	a)Agenda Social 2009 - 2011 b) Creación del Instituto de la Niñez y la Familia - INFA c) El PMT pasa al INFA d)Plan Nacional para el Buen Vivir (2009 - 2013)	
Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Doctrinas y sus momentos históricos	DOCTRINA DE PROTECCIÓN INTEGRAL - NNA SUJETOS DE DERECHOS/ FUERTE ROL DEL ESTADO						

Elaboración propia

CAPÍTULO III

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA Y ERRADICACIÓN PROGRESIVA DEL TRABAJO INFANTIL

Este capítulo se centrará en el análisis de selección de instrumentos de política que fueron empleados para impulsar una política estatal de erradicación progresiva del trabajo infantil en el Ecuador. Para desarrollar esta temática se tomará algunos aportes conceptuales realizados por Bressers y O´Toole, (Bressers y O´Toole, 2013) estos autores desarrollan con mayor profundidad la forma en la que se seleccionan los instrumentos. Los aportes de los autores permitirán desarrollar de mejor forma este capítulo respecto a la manera en la que las coaliciones promotoras influyen en la definición de un tipo de política pública y por ende la selección de los instrumentos que se utilice para dar solución al problema que se trata de enfrentar.

Uno de los límites que tiene el marco teórico de la AdvocacyCoalition Framework es que no desarrolla con mayor profundidad la selección de instrumentos de la política, por lo tanto la incorporación de los postulados desarrollados por Bressers y O´Toole nos permitirá ampliar lo que el marco teórico de Sabatier desarrolla. (Bressers y O´Toole, 2013)

El ACF asume que una política pública es la traducción de las creencias de un grupo de interés. Bajo ese sentido partiremos de la siguiente interrogante: ¿cómo se seleccionan los instrumentos de un política pública?, para dar una primera respuesta a esta interrogante indicaremos por un lado que rara vez los instrumentos de política se seleccionan en base a su eficacia, pues como lo indican Bressers y O´Toole(Bressers y O´Toole, 2013) generalmente existe preferencia por una serie de instrumentos favoritos, lo que denota que no existe un proceso de aprendizaje por parte del gobierno, puesto que se siguen tomando instrumentos que ya existen. Sin embargo tomado los aportes de la ACF, se creería que la selección de los instrumentos podría reflejar evidentemente un cambio respecto a la forma en la que se concibe el problema y cómo debe solucionarse.

En base a lo mencionado podemos indicar que existe una serie de factores que influyen evidentemente en la elección de instrumentos en el proceso de formación de una política pública, uno de los elementos que influyen es la característica de los actores que forman una red o en el caso de la teoría de Sabatier un subsistema de políticas.

Para Sabatier un subsistema de políticas está compuesto por una gama muy importante de actores que se vinculan en las decisiones de la política pública, en este sentido influyen con una serie de diversos recursos en el marco de la política, pues muchos de los actores pueden estar vinculados en una o más coaliciones como lo menciona el autor.

Por lo tanto esta serie de actores están estrechamente vinculados en un nivel de relación entre la autoridad estatal por medio de ministerios o instituciones y sus funcionarios. Además están los actores de la sociedad civil, en este sentido la selección de instrumentos de esta coalición, refleja su sistema de creencias.

Sabatier por ejemplo indica que la selección de instrumentos está vinculada al aprendizaje, por lo tanto puede ser que el aprendizaje político puede conducir a la selección de instrumentos nuevos en ciertas circunstancias, sobre todo cuando no se privilegie instrumentos típicos es decir aplicados una y otra vez.

En lo que coinciden los autores mencionados anteriormente es que el rol de los actores que conforman el subsistema de políticas de un determinado tema, participan activamente en la formación de la política, así como en el proceso de selección de los instrumentos que dará paso a la implementación de la política.

3.1 Instrumentos de política

Para Bressers y O'Toole (Bressers y O'Toole, 2013) el instrumento de política hace referencia al tipo de mecanismo que se utiliza en cuestiones de política, en este sentido la selección de los instrumentos podría estar influenciada por varios elementos, uno de estos podría ser la característica de los actores que conforman una coalición de actores; así mismo otros autores como Sabatier indican que a menudo el aprendizaje por parte de los actores de las coaliciones juegan un papel fundamental para la selección de los instrumentos.

Evidentemente el aprendizaje juega un papel fundamental para el ACF, ya que el conocimiento puede conducir a una selección de instrumentos. Sin embargo este factor no sería el único pues como se plantea en el párrafo anterior la selección también está en función del sistema de creencia de los actores y la naturaleza de los mismos. En el caso de estudio de esta investigación claramente se puede identificar los responsables políticos tanto nacionales como internacionales que fueron desarrollando los instrumentos, así

mismo se puede identificar claramente cómo la coalición abolicionista se volvió la voz oficial frente al tema del trabajo infantil.

Dentro de la coalición abolicionista existía una serie de actores que tenían un nivel de unidad importante respecto a los valores que compartían en temas de niñez, adolescencia y también sobre el trabajo infantil. Frente a la corriente crítica Martínez señala:

Cussiánovich plantea que no se llame Protección Integral, sino Promoción Integral (...) como que la Protección seguía teniendo el sentido de protección de una cosa más pequeña, pero al final Doctrina de Protección Integral así le conocíamos y claro nosotros éramos más fuertes al estar UNICEF, el FORO, el INFFA, más plata, pero claro había una Doctrina fuerte ahí que era la que nos sostenía a todos (...) (Entrevista: Manuel Martínez, 2013)

Es decir se forma una primera coalición de actores, la misma que se da en el marco de la Doctrina de Protección Integral. Este sistema de creencias sostiene ideológicamente a varios actores tanto públicos como privados que impulsan en el caso del Ecuador una serie de cambios en los instrumentos de política, pero además permite diferenciarse de la otra postura cuyo propulsor principal hasta el día de hoy es Cussiánovich.

Se habla con fuerza de la nueva Doctrina de Protección Integral y la nueva naturaleza jurídica de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, por lo tanto la empatía que se da entre los actores que se identifican con esta nueva postura se deriva específicamente de estos valores compartidos. Al existir un grado alto de cohesión se logra formar un clúster, que permite colocar límites entre “nosotros” y los “otros”; esto se pudo evidenciar sobre todo en la discusión respecto a la misma Doctrina de Protección Integral y sobre el tema del trabajo infantil:

En América Latina un nivel de debate, de discusión súper importante, todos los países están discutiendo Doctrina de la Protección Integral (...), hay documentos, hay reuniones, hay seminario. Es increíble, es una efervescencia para América Latina y con plata, pasajes, reuniones, visitas, para 1995, 1996. Ahí quizás se da uno de los principales problemas es este gran debate entre UNICEF y los de Räddebarnen, sobre el tema del trabajo infantil. Entonces ahí los dos pesos pesados que habían en esa época el Alejandro Cussiánovich que era este cura peruano jesuita y el Emilio García Méndez que era el asesor de UNICEF, entonces se da un choque de trenes a lo bestia que divide de alguna manera las cosas, a favor y en contra y que también de alguna manera es mal manejado porque igual que ahora es amigo-enemigo, entonces el que está a favor y el que está en contra pero incluso eso era mucho debate el Cussiánovich con su alto nivel y el Emilio García con su alto nivel (...) y eso comienza

de alguna manera a debilitar las cosas porque las diferencias crea broncas y cosas así. (Entrevista: Manuel Martínez, 2013)

Cómo se puede apreciar claramente se establecen dos posturas respecto al tema de la Doctrina de Protección Integral. Pero sobre todo, del trabajo infantil se va marcando el campo de cada uno de los actores en función de la coalición que formen en base a su sistema de creencias y una vez que se ha establecido como se forman las coaliciones, se retomará lo que se había planteado en la primera parte del capítulo sobre ¿cómo pueden las características de los actores que conforman el subsistema de política influir en la característica de los instrumentos de la política?

Para responder a este interrogante nos servirá el caso relevante de lo que ocurría en Brasil, puesto que los instrumentos generados en ese país sirvieron como base para la elaboración de varios instrumentos legales para el Ecuador como el Código de la Niñez y la Adolescencia, así mismo los Convenios que firmó el Ecuador a nivel internacional que dieron paso a la selección de varios instrumentos como planes o programas para implementar la política pública de erradicación del trabajo infantil inspiradas en el caso brasileño.

Para concluir este apartado señalaremos que los instrumentos permiten implementar por un lado la política pública, lo que implica la distribución de los recursos, pero además traza la actuación de cada uno de los actores que se vinculan en función de la temática determinada. Sobre el tema de los recursos, la implementación de algunos instrumentos puede proporcionar al grupo destinatario desde fondos, poderes, derechos, hasta una serie de recursos a cambio de una determinada conducta que es establecida en el marco del instrumento de política que ha sido determinado.

3.1.1 Instrumentos de política seleccionados para la erradicación del trabajo infantil en el Ecuador

Los instrumentos de la política que se privilegiaron, en el caso de estudio devela como se articuló los instrumentos internacionales y nacionales para implementar una política estatal para la erradicación progresiva del trabajo infantil impulsado desde la coalición abolicionista a nivel internacional y nacional y que finalmente es la que se superpone a la corriente de valoración crítica del trabajo infantil.

En el marco de lo indicado es necesario mencionar que en el Ecuador existió dos tipos de políticas públicas bastante diferenciadas antes del 2003, donde el Estado hizo una serie de incorporaciones de los derechos de la niñez y adolescencia, por medio del Código de los Menores:

Art. 154.- El Estado protegerá al menor contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo o ambiente de trabajo que pueda entorpecer su educación o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

El Estado apoyará y coordinará programas públicos, privados o comunitarios, que tiendan a los objetivos señalados en el párrafo anterior. Los tribunales de menores velarán porque los derechos del menor sean integralmente respetados, evitando que el menor sea explotado o que se violen sus derechos.

Art. 155.- Prohíbese el trabajo en relación de dependencia a los menores de catorce años; pero el tribunal de menores puede autorizar el trabajo como aprendices a los menores de doce años que han terminado la instrucción primaria.

Se prohíbe también el trabajo de menores de edad en minas, basurales, en trabajos que impliquen la manipulación de objetos o sustancias psicotrópicas o tóxicas y en jornada nocturna.

Art. 156.- Los padres, guardadores, acogientes, empleadores o personas encargadas del menor trabajador, tienen estricta obligación de velar porque éste asista a un establecimiento educacional y complete su instrucción secundaria.

Si bien en el marco jurídico mencionado anteriormente ya incluye la protección a los denominados menores, todavía existe una concepción de objeto de protección, por lo que su cuidado está vinculado fundamentalmente a que los denominados menores asistan al sistema educativo si trabajan, por lo tanto:

El Código de Menores en esa reforma del 92 es un cambio más de conceptos de derechos, pero se mantiene toda la institucionalidad que venía desde el 38, Tribunales de Menores y todas esas cosas, ahí no pasó nada. Esa es la primera enseñanza (...) un proceso como estos requiere una institucionalidad nueva y eso simplemente no pasaba. (Entrevista Manuel Martínez, 2013)

Esta reforma no refleja un cambio más allá de los conceptos y tampoco hay cambio respecto a la institucionalidad que se requiere para efectivizar lo que ya estaba plasmado en la Convención de los Derechos del Niño. En lo que se refiere a trabajo infantil, si bien pretendía proteger a los NNA que se encontraban en esta situación, no existía una política de erradicación como tal, es decir como una postura Estatal. Lo que existía era más bien

programas por ejemplo implementados en ese entonces por el INNFA para atender a un cierto número de niño, niñas y adolescentes.

Es a partir de la promulgación del Código de la Niñez y Adolescencia en el 2003, se deliña otro tipo de política pública donde existe un grado de intervención estatal vinculado además a la relación con los actores de la sociedad civil. Esto se ve claramente por ejemplo en la conformación de los Consejos Cantonales de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia, a nivel de la institucionalidad gubernamental. Respecto al tema de políticas de niñez y adolescencia y al trabajo infantil existe todo un desarrollo conceptual. Respecto a estos temas es necesario indicar que el Sistema de Niñez que se desarrolla en el Ecuador tiene como base el desarrollo conceptual en Brasil:

(...) lo que tiene que ver con el sistema, se tomó base todo el trabajo organizado en el Brasil, entonces los propios Consejos de la Niñez y las Juntas de Protección están inspiradas en lo que eran los Consejos de Derechos, habían dos organizaciones (...) había el Consejo de Derechos que equivaldría al COMPINA, (...) y el Consejo Tutelar equivaldría a lo que son las Juntas de Protección, claro que en caso del Ecuador se derivó más hacia una conformación técnica que no es el que tenía el Consejo Tutelar, en el caso del Brasil.

Es decir allí hallaron los referentes teóricos y prácticos a partir de lo cual se sustituyó el Código y además (...) el Sistema de Protección. (Entrevista: Fernando López, 2013)

En el marco de lo indicado aparece también una postura estatal diferente con el surgimiento del Código de la Niñez y Adolescencia, donde incluso se crea una nueva institucionalidad. Como habíamos mencionado anteriormente con una base cuyo modelo institucional viene del Brasil. Respecto al trabajo infantil de niños, niñas y adolescentes trabajadores surge ya por primera vez un desarrollo conceptual más amplio en este nuevo instrumento legal sobre el trabajo infantil y el tipo de protección que deben recibir los NNA que se encuentran en esta situación, esta postura tiene concordancia con la Doctrina de Protección Integral:

Art. 81.- Derecho a la protección contra la explotación laboral.- Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a que el Estado, la sociedad y la familia les protejan contra la explotación laboral y económica y cualquier forma de esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso o nocivo para su salud, su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social, o que pueda entorpecer el ejercicio de su derecho a la educación.

Art. 82.- Edad mínima para el trabajo.- Se fija en quince años la edad mínima para todo tipo de trabajo, incluido el servicio doméstico, con las

salvedades previstas en este Código, más leyes e instrumentos internacionales con fuerza legal en el país.

En este instrumento jurídico ya se puede apreciar el cambio de visión de la política que implementará el Estado. En ese sentido el desarrollo de una nueva concepción de niñez y adolescencia influye efectivamente en el cambio de política pública que se desarrolla en el Ecuador.

Como se puede ver, los cambios de políticas obedecen a una modificación respecto al conocimiento que se generan en este caso de la niñez y adolescencia y a la forma en la que a estos se los concibe. Así estos pasan de objeto de protección a sujeto de derecho. Pero además de incorporar el desarrollo conceptual que traía consigo la Convención de los Derechos del Niño, como indica el informe del Observatorio de la Niñez y Adolescencia, “el paso de la Doctrina de Situaciones Irregulares, a la de Protección Integral, implicó fundamentalmente la transformación del rol del Estado frente a la infancia: de ser un Estado interventor y corrector a ser un Estado garantizador de derechos”(Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, 2012: 28), como lo menciona Buaiiz:

La Convención, ha conquistado la voluntad mundial al ser el texto jurídico – social de derechos humanos con mayores ratificaciones de los países miembros de la ONU. La CDN más que un cuerpo de normas (más allá de un reconocimiento de derechos universales para la niñez), al contener mecanismos garantistas de aplicación, cumplimiento y restitución de derechos; se ha erigido en instrumento de planificación, acción y evaluación de políticas públicas de los países como una guía del contenido programático de estas políticas. (Buaiiz, 2013).

Una vez que los Estados han ratificado la CDN, los mismos están obligados a adoptar medidas para garantizar la protección integral de los NNA. Así el cambio del Código de Menores al Código de la Niñez y Adolescencia es la expresión más clara de cambio de los valores fundamentales respecto a este grupo de la población, lo que permitirá desarrollar políticas públicas específicas. Como habíamos mencionado, se pudo identificar a lo largo de la investigación que efectivamente hubo dos tipos de políticas públicas: una con poca intervención estatal y la otra con toda una institucionalidad para la protección de la niñez y adolescencia. En el marco de estas dos políticas estatales se puede apreciar dos sistemas de creencias diferentes, las mismas que se reflejan en el discurso de cada una de las

instituciones u organizaciones que trabajan bajo el enfoque de protección integral o de la corriente abolicionista del trabajo infantil.

Para Sabatier uno de los elementos fundamentales para que un discurso se vuelva hegemónico es el desarrollo paralelo de instrumentos legales. En el caso de la postura de los NAT'S existe un desarrollo conceptual bastante profundo e interesante que permite salirse de la concepción o discurso hegemónico. Para entender al detalle la crítica que se realiza el modelo abolicionista, se convoca a repensar el rol por un lado del sistema educativo, del Estado y por otro de rol protagónico que deben tener los NNA en distintos temas que son de su interés. Evidentemente este discurso es diferente a la postura hegemónica, sin embargo es necesario analizarlo de mejor forma, pues se podría confundir ciertos temas como el del trabajo infantil que es un derecho del mundo de los adultos y no de los niños y niñas.

Sin embargo al no ser la voz oficial, permite incorporar nuevos elementos para el análisis sobre el trabajo infantil en el espacio andino. Además está la corriente que se ha denominado opositora. De acuerdo al marco teórico de Sabatier se debe incluir en su desarrollo conceptual algo más profundo, es decir se debe incorporar una carga de datos cuantitativos que permita sustentar de mejor manera sus postulados, puesto que al carecer de estos datos su sistema de creencias es bastante subjetiva y limita el desarrollo de un análisis más completo de su sistema de creencias.

Como se mencionó el desarrollo conceptual de los NATS no ha sido tomada en cuenta por los expertos de niñez y adolescencia que son referentes del abolicionismo y que están vinculados a los organismos que hemos denominado como fundamentales para implementar la postura abolicionista, en ese sentido la voz de los niños, niñas y adolescentes que trabajan han sido borrados de cierta manera por esta postura hegemónica.

Por lo que el discurso de la coalición promotora abolicionista se convierte en el discurso hegemónico. Para entender el trabajo infantil en el marco de lo que Foucault plantea es un discurso hegemónico que está relacionado a un “grupo de afirmaciones que entregan un lenguaje para hablar de las cosas. Una forma de representar el conocimiento acerca de un tema particular en un momento histórico determinado... el discurso se refiere a la producción de conocimiento a través del lenguaje” (Peralta y Muñoz: 2006, 80 -81).

Por lo que el discurso de la erradicación del trabajo infantil en el Ecuador se vuelve fundamental y se ubica oficialmente como política pública después de muchos años. Todo este cambio empieza con un programa de erradicación del trabajo infantil, a la luz de varios instrumentos legales que serán revisados en breve. Por lo tanto se realizará un recorrido sobre los instrumentos más relevantes que se dieron en el marco del sistema de creencias abolicionista en el Ecuador, donde los actores más relevantes son UNICEF y OIT, así como los actores públicos y privados que se sintonizan con este sistema hegemónico.

En un primer momento nos referiremos puntualmente a los instrumentos internacionales respecto al trabajo infantil que el Ecuador ha ratificado y que de cierta forma los lineamientos de los mismos están presentes en los instrumentos nacionales para la erradicación progresiva del trabajo infantil.

Tabla 6: Instrumentos internacionales que impulsan la erradicación del trabajo infantil

CONVENIO	ESTABLECE QUE:
Convención sobre los Derechos del Niño	Derechos de los niños, niñas y adolescentes Art. 31 - Derecho a estar protegidos contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud y desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social
Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo OIT	Edad mínima de admisión al empleo Se obliga a los Estados a plantear una política nacional que garantice la abolición del trabajo infantil, elevando de manera progresiva la edad mínima que se fije
Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo OIT	Peores formas de Trabajo Infantil Se obliga a los Estados a adoptar medidas urgentes, inmediatas y eficaces para conseguir su prohibición y eliminación
Recomendación núm. 190 de la Organización Internacional del Trabajo OIT sobre Peores Formas de Trabajo Infantil	Documento que acompaña al Convenio 182 y ofrece un conjunto de recomendaciones prácticas para su aplicación efectiva en los países.

Cuadro tomado de: Mesa Técnica de Erradicación del Trabajo Infantil, 2011 (Legislación internacional vinculante)

Tabla 7: Actores e Instrumentos de política a nivel nacional desarrollados para impulsar la erradicación del trabajo infantil en el Ecuador

Año	Contexto	Instrumentos y Actores Vinculados	Objetivo

1997 ²³	Ratificación de la CDN y el Convenio 182 ²⁴ (OIT)	Creación del Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil - CONEPTI ²⁵	Reducir el trabajo infantil por medio de la mejora de las condiciones de trabajo de los adultos.
1998	CDN	Constitución de 1998 de la República del Ecuador	Recoge los postulados de la CDN. En la Constitución se establece que el Estado debe dar protección especial en el trabajo y en contra de la explotación económica así como en las condiciones que sean consideradas peligrosas para el NNA.
2002 ²⁶	Depende	Acuerdo Ministerial	Vigilar el

²³ Ortiz,2011:28

²⁴ Convenio de la OIT que establece las peores formas de trabajo infantil.

²⁵El presidente de la República Fabián Alarcón, por medio del decreto 792, crea el Comité y con el objetivo de coordinar acciones y dar respuestas integrales al problema del trabajo infantil en el Ecuador. A través unComité tripartito se buscaba promover un diálogo social y establecer co - responsabilidades frente a dicho problema entre actores estratégicos; el Estado, el sector empresarial y los trabajadores.

La asesoría a dicho Comité lo hacían representantes de organizaciones no gubernamentales vinculadas a la temática de la OIT, UNICEF y del Foro Social Florícola y de los Bananeros” (Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, 2012: 152).

²⁶ Ortiz,2011:30

	directamente del CONEPTI ²⁷	Nro. 205: Creación del Sistema de Inspección y Monitoreo del Trabajo Infantil	cumplimiento de las leyes, así como controlar la gestión de la información sobre el trabajo infantil(dar respuesta a casos y denuncias)
2003	CDN, Doctrina de Protección Integral	Código de la Niñez y Adolescencia: Crea una nueva estructura pública, el Sistema Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA) ²⁸ para vigilar el ejercicio y garantía de los derechos de los NNA. Surge la figura de corresponsabilidad entre la sociedad civil y la familia y la figura de garante de derecho de los NNA el Estado.	Regula el trabajo de los niños, niñas y adolescentes. Se crean instituciones públicas con el fin de proteger de manera integral a los NNA.
2005 ²⁹	En el marco del	Plan Nacional Decenal	Se formularon 29

²⁷ Adscrito al Ministerio del Trabajo.

²⁸ El SNDPINA, es un conjunto de organismos articulado y coordinado de entidades públicas, privadas, servicios que tienen como objetivo definir, ejecutar, controlar y evaluar las políticas públicas, programas planes, proyectos, acciones que tengan como fin garantizar la protección integral de los NNA.

²⁹ Plan Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en el Ecuador – PETI, Promulgado por el Acuerdo Ministerial el 26 de diciembre del 2006, Registro Oficial Nro.173.

	Código de la Niñez y Adolescencia y del rol del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia	de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (2005 – 2014)	políticas respecto a la protección integral de NNA. Respecto al trabajo infantil se establecieron la Política 18: Erradicación progresiva del trabajo infantil nocivo, peligroso o de riesgo esto para niños, niñas entre 5 a 12 años de edad. Política 27: Erradicación progresiva del trabajo prohibido y peligroso y protección frente al trabajo y la explotación laboral para niños, niñas y adolescentes entre los 13 hasta 18 años de edad.
2005 ³⁰	En el marco del Plan Nacional Decenal de	Plan Nacional de Prevención y Erradicación del	Promover e impulsar la prevención y erradicación del

³⁰Plan Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en el Ecuador – PETI, Promulgado por el Acuerdo Ministerial el 26 de diciembre del 2006, Registro Oficial Nro.173.

	Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (2005 – 2014)	Trabajo Infantil - PETI ³¹	trabajo infantil, esto se lo hizo por medio de programas endientes a eliminar el trabajo infantil.
2006 ³²	Toma como base los instrumentos jurídicos internacionales (trabajos prohibidos, derechos de NNA)	Reforma del Código del trabajo	La reforma está en concordancia con los instrumentos internacionales respecto al trabajo infantil, esta reforma permite visibilizar las responsabilidades del Estado y de los empleadores en relación con la erradicación del trabajo infantil y la protección de los adolescentes trabajadores. Se trata de fortalecer las inspectorías del trabajo respecto a este tema.
2006 ³³	Consulta a nivel	CNNA, Consejos	Se definieron 14

31 PETI: Es el resultado del acuerdo alcanzado entre el Gobierno Nacional, entidades públicas responsables del área social, asociaciones de empleadores/as, organizaciones de trabajadores/as y organizaciones nongubernamentales de la sociedad civil, con el fin de definir acciones para la prevención y erradicación del trabajo infantil, esto se lo planifico en el marco de la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil.

32 CONEPTI

33 Ponce, Falconi, 2011:13

	nacional para la definición de los trabajos que deben prohibirse	Cantoniales	trabajos prohibidos
2007 ³⁴	Plan de gobierno del presidente Rafael Correa	Plan Nacional de Desarrollo - PND 2007 – 2010, desarrollado por SENPLADES	Establece sobre todo en el objetivo 6.5 la erradicación del trabajo infantil en las áreas de actividad económica de riesgo para lo cual se desarrolla una serie de estrategias ³⁵ .
2007 ³⁶	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA)	Agenda Social de la Niñez y la Adolescencia 2007 - 2010	El objetivo es asegurar la protección integral de los derechos y garantías de la niñez y adolescencia y se propone fortalecer el

34 Ponce, Falconí, 2011:14

35 El objetivo 6.5 desarrolla 7 estrategias estas son:

Desarrollo de un mapa de riesgos de las principales actividades y empresas que demandan mano de obra infantil.

Control de principales sectores y empresas que involucran mano de obra infantil, por medio del mapa de riesgo.

Desarrollo de un sistema de información nacional que garantice el control y el monitoreo de los derechos de niños, niñas y adolescentes a nivel nacional.

Estimular a la inserción de los/las menores en el sistema educativo con programas intensivos (dos años por uno)

Monitoreo de salud de menores, especialmente de 12 años, de acuerdo al tipo de actividad que realizó, y dotación de las facilidades en áreas de salud para este fin.

Impulso a programas de capacitación al Sistema de Justicia, DINAPEN, Ministerio Público.

Impulso a programas de protección especial para niños, niñas y adolescentes.

A demás de lo mencionado en el numeral 6.3 se establece reducir en 34% el porcentaje de niños, niñas que trabajan y no estudian. (Ponce, Falconí, 2011:14,15)

36 Ponce, Falconí, 2011:15

			<p>SNDPINA.</p> <p>Respecto al trabajo infantil se propone como meta conseguir que ningún NNA realice trabajos prohibidos o peligrosos³⁷.</p>
2008	Código de la Niñez y la Adolescencia	Constitución de República del Ecuador	<p>Se ratifica los derechos consagrados en el Código de la Niñez y Adolescencia.</p> <p>Se prohíbe el trabajo de menores de quince años y se implementará políticas de erradicación progresiva del trabajo infantil.</p> <p>Respecto al trabajo de los y las adolescentes se indica que podrá ser excepcional y no podrá vulnerar su derecho a la educación, respecto a</p>

³⁷Ponce, Falconí, 2011:15

			<p>las situaciones, estas no deben ser nocivas o peligrosas para su edad y para su desarrollo personal. En este sentido los y las adolescentes podrán desarrollar actividades económicas siempre y cuando no atenten a su desarrollo personal.</p>
2008 ³⁸	<p>Proceso de elaboración de un nuevo listado de trabajos peligrosos para NNA</p>	<p>CNNA aprobó el Reglamento de Trabajos Prohibidos para Adolescentes en Capacidad legal de Trabajar bajo Relación de Dependencia o Por Cuenta Propia.</p>	<p>Se elaboró una nueva lista de 93 actividades prohibidas.</p>
2009 – 2011	<p>Consolidación del Sistema de Protección Social (cobertura y protección de los niños, niñas que trabajan y no estudian),</p>	<p>Elaboración de la Agenda Social 2009 – 2011: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social</p>	<p>Se propone universalizar la cobertura de servicios educativos sobre todo de la educación inicial.</p>

³⁸ Ponce, Falconí, 2011:13

	erradicar la mendicidad infantil ³⁹ .		
2009 – 2013	Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013	SENPLADES	En el marco del objetivo 1.10 se plantea fomentar acciones integrales de prevención del trabajo infantil ⁴⁰ .

Elaboración propia

Como se puede apreciar en el cuadro anterior el proceso de construcción de una política pública con intervención estatal para la erradicación progresiva del trabajo infantil se ha ido desarrollado desde hace varios años. Así el desarrollo de los instrumentos de política han tomado como base los instrumentos internacionales sobre los derechos de los NNA y en este sentido se puede ver como un cambio de política no se da inmediatamente sino que lleva todo un proceso en donde el reconocimiento de los NNA como sujetos de derechos juega un papel fundamental a nivel internacional y nacional porque permite acelerar la elaboración de instrumentos internacionales sobre el trabajo infantil. Por tanto cambia la forma en la que se mira este problema social, lo que a su vez influye en la selección de instrumentos de política que se implementará para dar solución a este problema social.

La selección de instrumentos para enfrentar el trabajo infantil tiene algunos elementos relevantes que deben ser considerados. Uno de estos es que por medio de los mismos se plasma por primera vez la corresponsabilidad del Estado, sociedad y familia.

Este fue el caso de la creación del CONEPTI, donde se buscaba la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que trabajaban. Sin embargo este Comité tuvo una creación legal pero tuvo varias dificultades para su funcionamiento como lo menciona el informe histórico del proyecto de erradicación del trabajo infantil elaborado por el Ministerio de Relaciones laborales puesto que el “CONEPTI tuvo una creación legal pero

³⁹ Ponce, Falconí, 2011:14,16

⁴⁰ SENPLADES, 2009

no en los hechos, pues la propia estructura del Decreto Ejecutivo complicaba su funcionamiento al entregar a una ONG (EL INNFA) la responsabilidad del pago del Secretario Ejecutivo y al entonces Ministro del Trabajo y Recursos Humanos la responsabilidad de dotar de una infraestructura adecuada para su funcionamiento” (Ministerio de Relaciones Laborales, s/f).

Como se menciona en este informe histórico el CONEPTI tuvo dificultades desde su creación, por lo tanto operativamente tenía una serie de dificultades. Pero en el año 2004 el Ministerio de Trabajo asignó una oficina para el CONEPTI y además se crearon las inspectorías del trabajo infantil. Estas funcionaban en las ciudades de Quito, Guayaquil y Latacunga y mediante la figura de autoridades administrativas que tenían los inspectores de trabajo infantil se retiraba a los NNA que se encontraban trabajando y se remitía su caso al INNFA para que puedan ingresar en el programa de becas educativas, paralelo a esto existía una sanción para el lugar donde se habían detectado los casos de trabajo infantil.

De acuerdo al histórico del Ministerio de Relaciones Laborales se menciona que desde el 2004 hasta el 2007 por falta de registros sistematizados de casos, no se puede determinar el impacto de las iniciativas mencionadas anteriormente respecto a la erradicación del trabajo infantil, puesto que no se conocía cuantos NNA habían sido retirados de esta actividad.

Retomando el segundo instrumento de política que surge en el Ecuador y que incorpora los principios de la CDN es la Constitución de 1998, este instrumento es fundamental puesto que por primera vez se incorpora, varios elementos de la Doctrina de Protección, en este sentido,

“la Constitución del Ecuador es clara sobre las funciones del Estado en relación con los niños y sus derechos. Los paradigmas de la Doctrina de protección Integral fueron plasmados en la Constitución de 1998. En el artículo 19 se explicita el valor normativo de los instrumentos nacionales que forman parte del ordenamiento jurídico de la República, prevalecen sobre leyes y otras normas de menor jerarquía”. En este sentido son fundamentales las ratificaciones 138 y 182 de la OIT. Conforman también el marco legal vigente sobre el trabajo infantil, el Código del Trabajo y el Código de Menores. (OIT, 2002:31)

Además de la Constitución de 1998, en el Código de Trabajo y Código de Menores se establece con “claridad los organismos e instituciones con funciones, obligaciones, responsabilidades y mecanismos de vigilancia, control y garantía de los derechos de los

niños y adolescentes”(OIT, 2002:33). En el marco de lo mencionado podemos indicar que la incorporación que se realiza a la Constitución marca los primeros pasos para impulsar la consolidación del nuevo sistema de creencias esta es la Doctrina de Protección Integral. De esta manera entre las instituciones que surgen como responsables en temas de niñez y adolescencia están: Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Servicio Judicial de Menores, tribunales de Menores, Dirección Nacional Especializada para niños, niñas y adolescentes (DINAPEN), Municipios, Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA).

Otro de los instrumentos de política que surge en el país como se menciona en el cuadro de actores e instrumentos de política era el Sistema de Monitoreo del Trabajo Infantil y su funcionamiento estaba ligado al Ministerio del Trabajo. Sobre este sistema no se cuenta con información precisa puesto que en la bibliografía revisada solo un texto hace referencia a la creación de este sistema. Sin embargo no se hace referencia a la forma en la que funcionaba el mismo, aunque sobre el monitoreo e inspección de trabajo infantil en basurales se puede evidenciar claramente que se desarrolló una serie de instrumentos que fueron implementados de manera interinstitucional.

Como vemos el desarrollo de los instrumentos de política en el país se han ido construyendo poco a poco. Sin embargo uno de los instrumentos más relevantes donde se establece los lineamientos de política y establece claramente el rol del Estado frente a la Niñez y Adolescencia es la construcción del Código de la Niñez y Adolescencia en el año 2003, ello lo remarcamos en el Capítulo I, donde se hacía referencia al derecho que tienen los NNA a la protección contra todo tipo explotación laboral, además de señalar la edad mínima para el trabajo, la misma que se fija en quince años de edad y se establece el principio de erradicación del trabajo infantil.

Además de lo mencionado el Código crea una nueva institucionalidad a la que se denomina, Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, así como el organismo rector respecto a este grupo de la población. En este sentido se establece también el sistema de protección de NNA a nivel local en cada uno de los cantones del país y se establece directrices para la construcción de políticas públicas sobre varias temáticas respecto a niñez y adolescencia. En el caso del Distrito Metropolitano de Quito, por ejemplo por medio de una “alianza con otros organismos de la sociedad civil el Consejo Metropolitano de Quito establecerá políticas preventivas y de

atención que posibiliten la erradicación progresiva del trabajo infantil en el manejo de residuos sólidos”(UNICEF, 2008:43) y en el marco de estas directrices en el caso del Distrito por ejemplo se expide una serie de Ordenanzas Municipales, las mismas que tienen como objetivo la erradicación del trabajo infantil en la ciudad.

Así mismo se construye en el año 2005 el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, en el que se delimita la Política Nro.18 donde se establece la erradicación progresiva del trabajo infantil nocivo y de riesgo delimitada para niños, niñas de 6 a 12 años de edad. Esta iniciativa pretende fortalecer el Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil por medio de la implementación de mecanismos de control, seguimiento y control tanto del Estado como de la sociedad. Así mismo en el marco de esta política se señala lo importante que es la articulación de las políticas de erradicación del trabajo infantil, así como la lucha contra la pobreza.

Otra de las estrategias que deben ser impulsadas en el marco de la política es el apoyo a programas sean estos públicos o privados de reinserción familiar, comunitaria y escolar de los NNA que se encuentran trabajando.

Respecto a la Política 27 del Plan Nacional Decenal de protección integral a la niñez y adolescencia 2004-2014, que esta estaba dirigida a adolescentes entre 12 y 18 años de edad, también se impulsaba la erradicación del trabajo prohibido y peligroso, protección frente a la explotación laboral. (Consejo Nacional de la Niñez y adolescencia, 2009)

En el año 2005 en el marco de las políticas mencionadas anteriormente se crea el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), donde se establece una vez más la corresponsabilidad de todos los sectores de la sociedad para la erradicación del trabajo infantil. Posterior a este instrumento se hace un ajuste a la edad de acceso al trabajo, lo cual es plasmado en la reforma del Código del Trabajo en el año 2006.

Posterior al desarrollo de este instrumento de política, en el año 2007 en el primer Plan de Desarrollo elaborado por SENPLADES (SENPLADES, 2007), se establece como un objetivo fundamental la erradicación del trabajo infantil y recoge algunos elementos desarrollados por el CONEPTI. Así mismo en el mismo año se elabora la Agenda Social de la Niñez y la Adolescencia 2007-2010 donde se ratifica en los lineamientos de política la protección integral a los NNA y por lo tanto se propone como meta que ningún NNA realice trabajos peligrosos.

Como se puede apreciar, el desarrollo de los instrumentos de política han marcado las pautas para impulsar una política pública de erradicación del trabajo infantil en el país puesto que se fueron consolidando los lineamientos de política para enfrentar este problema social. De esta forma se va enlistando los trabajos prohibidos y peligrosos para los NNA, así como los principios de la protección, universalización de servicios, seguimiento y evaluación de las estrategias que se enmarcan en cada una de las políticas que están vinculadas con la erradicación progresiva del trabajo infantil. Además en el año 2009 por medio de la elaboración de la Agenda Social 2009 – 2011 se propone universalizar la cobertura de servicios educativos así como la erradicación de la mendicidad.

Respecto al año 2009- 2013, el Plan del Buen Vivir desarrolla directrices más concretas de política que deben ser cumplidos respecto al tema del trabajo infantil, puesto que se apunta fomentar acciones integrales para la prevención y erradicación progresiva del mismo. Como se puede apreciar en el histórico de los instrumentos de erradicación del trabajo infantil se ha cimentado por un lado la Doctrina de Protección Integral.

En base a todos los instrumentos de política que han surgido desde 1997 se ha podido demostrar que ha prevalecido el sistema de creencias abolicionista. Por lo tanto la selección de los instrumentos de política ha permitido configurar la intervención estatal que impulse la erradicación progresiva del trabajo infantil.

En el marco de lo mencionado anteriormente y de los postulados de Sabatier se puede afirmar que la selección de los instrumentos para la formulación de políticas responde a un sistema de creencias de la coalición que predomina frente a otra; la misma que es conformada por un grupo de interés determinado que maneja un similar sistema de creencias. Por lo tanto las creencias políticas de una coalición se traducen en aspectos centrales de política y de un sistema de políticas como ocurrió en el caso del Ecuador y el caso del trabajo infantil.

Así mismo lo que tiene que ver con las creencias secundarias de una coalición se traducen en aspectos secundarios (instrumentos legales) de un sistema de políticas. En base a lo mencionado es importante señalar que el cambio de políticas respecto al tema del trabajo infantil no se hace en menos de diez años, pues incluso puede llevar mucho más tiempo. Lo que sí se puede indicar es que en el caso del objeto de estudio de esta

investigación existió una estabilización del Sistema de Protección Integral, así mismo el impacto de los eventos externos al subsistema de política permitieron que se acelere, la construcción de una política pública estatal frente a la niñez y adolescencia, sobre todo desde la configuración de un instrumento fundamental este es el Código de la Niñez y la Adolescencia en el 2003, ya que éste fue el que permitió realmente configurar una intervención estatal sobre todo frente al trabajo infantil. Todo este proceso de cambio se vio impulsado fuertemente por los actores de la sociedad civil puesto que formaron un frente de coalición de defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y esto se ve reflejado en los instrumentos que fueron seleccionados para la erradicación del trabajo infantil.

CONCLUSIONES

El tema que se ha tomado para este estudio es el análisis del rol de los actores sociales en la construcción de la política pública de erradicación del trabajo infantil en el caso del Ecuador y el rol del conocimiento y las creencias respecto al problema. Para comenzar a desarrollar esta investigación, se revisó los documentos más relevantes respecto al tema del trabajo infantil, tanto producciones que tenían relación con el caso ecuatoriano así como bibliografía de América Latina sobre esta temática.

En la bibliografía revisada se detectó que existía un tema que había sido poco explorado, el cual era el rol de los actores sociales en la construcción del tipo de política pública que se desarrolló en el país. Evidentemente los documentos revisados mencionaban el nombre de varios actores internacionales y nacionales que se vincularon para desarrollar políticas de erradicación del trabajo infantil en cada uno de los países de la región.

Así desde finales de los años 90 en los países de América Latina se impulsó fuertemente la Doctrina de Protección Integral, sistema de creencias que fue impulsado por varios organismos de cooperación internacional. Además se logró que en varios países de la región se formen una serie de coaliciones en defensa de los NNA, que eran los mismos actores que impulsaban acciones de abolición del trabajo infantil.

En el caso del Ecuador existe un fuerte desarrollo de una coalición de defensa de los derechos de los NNA, coalición que tuvo un componente muy importante de la sociedad civil como el mismo Foro Ecuatoriano Permanente de Organizaciones por y con los Niños, Niñas y Adolescentes quien tuvo un rol fundamental dado que ésta organización surge apenas un año después que entrara en vigencia la CDN y tiene un fuerte accionar sobre todo en la incorporación de algunos enunciados de la CDN en la Constitución del Ecuador de 1998.

Estas acciones que venían realizando las ONG en favor de la niñez y la adolescencia, tuvo su máximo desarrollo cuando varios actores sobre todo internacionales empezaron a producir una serie de estudios, foros, talleres que permitían por un lado impulsar la Doctrina de Protección Integral, así como dar una mirada abolicionista respecto al trabajo infantil. Por lo tanto se conformó una serie de coaliciones de defensa de los NNA a nivel de varios países de la región.

En el marco de lo mencionado se afirmó la hipótesis que guió esta investigación, puesto que el cambio de políticas públicas frente al trabajo infantil es el resultado de los cambios externos al subsistema de políticas más que de los procesos propios de los actores del subsistema. Sin embargo es fundamental destacar el rol que tuvieron los actores de la sociedad civil en el caso del Ecuador. Puesto que estos actores compartían e impulsaban un nuevo sistema de creencias respecto a los NNA, el cambio de política respecto al trabajo infantil tiene su base en la nueva Doctrina de Protección Integral, misma que concibe a los NNA como sujetos de derechos.

Como lo menciona Sabatier el cambio en la opinión pública es uno de los elementos fundamentales para impulsar un cambio de políticas, pues este es el resultado de la producción de información, cualitativa y cuantitativa, la misma que es posicionada por ejemplo en el caso de estudio por UNICEF y la OIT a nivel internacional y nacional. Por lo tanto la nueva concepción de la niñez y adolescencia que se ve reflejada en el nuevo sistema de creencias tuvo un rol importante debido a que impactó al subsistema de política, lo que permitió acelerar la intervención estatal frente a la niñez y la adolescencia. En ese sentido es necesario mencionar que el cambio de política que se dio en el Ecuador avanzó independientemente del gobierno de turno, puesto que el tema de la protección a los NNA siempre estaba presente en la sociedad tanto a escala nacional y sobre todo en la opinión pública internacional. Esto se plasmó en no solo la elaboración del CDN sino además en los instrumentos legales que el Ecuador suscribió respecto a la niñez y adolescencia y el trabajo infantil y en una amplia gama de publicaciones dadas en manuales, informes y boletines.

Para Sabatier el aprendizaje juega un papel fundamental, sobre todo para entender un problema. En este sentido podemos afirmar que efectivamente el cambio de Doctrina jugó un papel fundamental para cambiar el tipo de política desde un escenario con poca presencia estatal a un escenario con un rol protagónico del Estado. Estos elementos sumados al rol primordial que tuvieron los actores de la sociedad civil -como habíamos mencionado anteriormente- nos da la pauta para afirmar que efectivamente el cambio de la política se debe a los factores externos pero también de la propia dinámica de la generación del conocimiento generado en el exterior.

A lo largo del capítulo II se pudo apreciar que existían dos coaliciones, las mismas que metodológicamente fueron llamadas como Sabatier lo indica.

Por un lado tenemos a la coalición de defensa compuesta por todos aquellos actores que se han podido identificar en base a la bibliografía y que han estado muy relacionados con la abolición del trabajo infantil, sobre todo son los siguientes actores: UNICEF, OIT, DYA, Fundación Telefónica, Foro, INFA, Ministerio de Bienestar Social y otros actores que se han vinculado a lo largo de los años como son por ejemplo el Ministerio de Relaciones Laborales, Ministerio de Coordinación de lo Social, Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Estos actores se han vinculado en estos últimos años y como se puede apreciar, su presencia también denota movilidad respecto de los actores de la coalición. Dado que en un primer momento estuvieron muy vinculados a los sectores privados, en los últimos años se tiene una suerte de coaliciones donde los actores son más públicos que privados. Este es un primer hallazgo importante, puesto que denota el cambio del rol del Estado y por ende de la reubicación de los actores de la sociedad civil.

Es importante mencionar que las coaliciones, como la abolicionista comparten un sistema de creencias, valores, e intereses, respecto al trabajo infantil. Esta coalición se asentó en el mundo y en el Ecuador sobre todo posterior a la CDN, porque se pudo modificar en un primer momento las concepciones que se tenía de la niñez y la adolescencia. Así mismo se impulsó una serie de recursos para poder modificar en los países, sobre todo de América Latina, un instrumento legal que ya no recogía la nueva Doctrina que consagraba la CDN.

Este cambio implicaba la modificación de los Códigos de Menores por el Código de la Niñez y la Adolescencia. Para que se de este proceso de cambio, se configuró incluso las pautas para el accionar del Estado respecto al trabajo infantil y requirió una serie de recursos, cuya mayor parte de los mismos fue sustentado sobre todo por UNICEF y la OIT.

Si bien la Constitución del 1998 y el Código de Menores, pertenecen al entorno estable, sí pueden ser perturbadas pero en un largo periodo de tiempo. Justamente el cambio de estos elementos relativamente estables da paso a un intento de cambio de la política pública y para impulsar esta modificación también se dio un cambio importante del entorno que se denomina dinámico. El mismo está compuesto por el cambio que se puede dar en la opinión pública y en este sentido es bastante claro como la información científica permitió modificar los instrumentos legales para impulsar la erradicación del trabajo infantil, lo que

permite incluso desplegar una serie de recursos. Recursos que se generaron para el Ecuador en el marco del impulso a la Doctrina de Protección Integral que fueron fundamentales, puesto que UNICEF por ejemplo inyectó una cantidad de recursos importantes para generar foros, espacios de debates e incluso pagando a especialistas para ir impulsando el cambio de Doctrina y por ende impulsando la corriente abolicionista del trabajo infantil.

Por lo tanto el rol de los actores de la sociedad civil -es decir actores no gubernamentales- también fue importante, pues es necesario indicar que durante todo este proceso los gobiernos ecuatorianos de turno tenían un importante recorte de recursos en las áreas sociales, por lo tanto los únicos recursos públicos que se pudo identificar y que se vinculó a todo este impulso de la nueva Doctrina fueron los recursos del en ese entonces INNFA.

Esta investigación pretendió evidenciar los eventos o acontecimientos más relevantes respecto a la Doctrina de Protección Integral y cómo ésta influyó en el mundo y sobre todo en los países de la región. Ello para entender el problema del trabajo infantil y lo que permitió generar un sistema de creencias denominado corriente abolicionista del trabajo infantil.

Este problema social se ha sido analizado en base al marco teórico de Sabatier, Weible y Smith. Sin embargo durante la investigación se han detectado algunos límites de la propia teoría, puesto que la misma por ejemplo no permite analizar el modo en el que se desarrolla la secuencia de los eventos como tal ni tampoco permite dar pautas metodológicas para marcar la evolución de la opinión pública que la acompaña.

Respecto a la primera limitante, al realizar un análisis con un corte de tiempo amplio igual o mayor a diez años deja fuera algunos elementos de análisis, en tal sentido esta investigación ha enunciado los eventos más relevantes y para armar la secuencia de los mismos se ha tomado como referencia el desarrollo de la CDN como punto de partida de todo este análisis así como la forma en la que se fue impulsando la nueva Doctrina en el país. Evidentemente esta metodología tiene una limitante puesto que solo se ha colocado en la investigación aquellos acontecimientos relevantes, por lo tanto los eventos secundarios no han sido considerados.

Por otro lado y como se había mencionado anteriormente, en base al marco teórico utilizado en este estudio se puede identificar que existe otro tipo de coalición a la que se ha

denominado coalición opositora. Este grupo de actores se encuentran vinculados con la denominada tercera vía. Estos actores se identifican al tener postura diferente a la abolicionista, sobre todo en lo que respecta al trabajo infantil.

A nivel internacional se encuentra el MOLACNATS, organización conformada por varios movimientos que existen en diferentes países de América Latina. Además se encuentra el movimiento de los niños, niñas y adolescentes trabajadores del Perú y como se había indicado esta organización tiene una amplia producción bibliográfica respecto del trabajo infantil y publicaciones y carreras universitarias en el Perú. A nivel nacional existe la Fundación Cristo de la Calle y la Fundación Muchacho Solidario y el Proyecto Salesiano que se encuentra vinculado con un sistema de creencias diferente al abolicionista.

Esta coalición tiene una percepción diferente del trabajo infantil, pese a que existe una producción bibliográfica importante en donde se expresa claramente su sistema de creencias, aparentemente no ha tenido los recursos suficientes, por lo tanto no ha podido obtener apoyo político respecto a sus posturas.

En ese sentido una de las dificultades que se encuentra al analizar la postura de los NATS es que no existe un desarrollo cuantitativo que abale su desarrollo conceptual. En tal sentido son meras conclusiones que no han logrado permear el nivel político actualmente, porque en su momento por ejemplo sí impulsaban y acompañaban varias iniciativas tanto públicas como privadas respecto a niños, niñas trabajadores. Igualmente otros actores como los sindicatos de trabajadores tuvieron una participación eventual y sin peso.

En contraste es necesario recordar que en el marco de la nueva Doctrina y de la corriente abolicionista se han desarrollado una serie de estudios respecto al trabajo infantil que lograron abalar las razones por las cuales esta realidad debe eliminarse. En ese sentido se debe afirmar que cada coalición tuvo los recursos teóricos para comprometerse en el debate respecto de los derechos de los niños y sobre todo del trabajo infantil.

En base a lo expuesto queda afirmada la hipótesis 6 y 7 de Sabatier, puesto que una política orientada al cambio se da en función del aprendizaje, siempre y cuando esté acompañada de datos cuantitativos. Como se puede apreciar la información técnica generada juega un papel fundamental para asentar la Doctrina de Protección Integral y por ende el sistema de creencias de la coalición abolicionista.

Pese a que la generación de información técnica no ha logrado influir en el sistema de creencias de la coalición opositora, esta ha logrado posicionarse como dominante en la sociedad, además ha permitido modificar las opiniones de los agentes políticos y ha incidido en la elaboración de leyes, acuerdos, tratados e instrumentos de obligatorio cumplimiento para el Estado ecuatoriano. Esto es fundamental puesto que se dio vía en el Ecuador a la modificación de los aspectos secundarios del sistema de creencias. Incluso creería que el cambio del sistema de creencias que se lo hizo a lo largo de los años ha permitido modificar de cierta forma el núcleo duro de la política puesto que el rol de los actores, públicos y privados deben estar guiados por los principios que establece la Doctrina de Protección Integral. Sin embargo todavía deben hacerse cambios de fondo, pero esto estaría más relacionado al comportamiento de la sociedad en general para que efectivamente se conciba a los NNA como sujetos de derechos.

En base lo mencionado se puede señalar que a lo largo de la investigación se ha podido identificar claramente la dinámica del cambio de política pública así como los sistemas de creencias, grupos de interés, actores, coaliciones, recursos e instrumentos que surgieron posteriores a la CDN en el Ecuador. En este sentido fue la corriente abolicionista la que finalmente impulsó el desarrollo de política pública de intervención estatal. Dicho impulso que dio a la política, tiene su base en lo que se establece por un lado en la CDN y por otro lado el Código de la Niñez y la Adolescencia.

Evidentemente la formulación de una política con intervención estatal implica que los actores de la sociedad civil que comparten un sistema de creencias con varios actores estatales se vincularan para implementar la política, como se dio en el caso de erradicación del trabajo infantil en basurales en el país, de tal forma que los actores del subsistema siguen coordinando en mayor o menor grado. Este grado estaría en función de las acciones que se impulsen desde los actores y para ello es importante indicar que desde la teoría de Sabatier los actores del subsistema pueden formar otros subsistemas puesto que pueden vincularse a otro tema que es de su interés y que está vinculado a su sistema de creencias.

Respecto al segundo objetivo planteado en la investigación uno de los hallazgos importantes es que la coalición abolicionista impulsa el cambio de Doctrina por medio de una serie de recursos importantes y que como lo menciona uno de los entrevistados fue una época de esplendor puesto que el cambio de doctrina en el Ecuador se dio en un escenario

en el que la cantidad de recursos era bastante grande. Por lo tanto temas como el trabajo infantil era tratado en base al nuevo estatus de sujetos de los niños, niñas y adolescentes. En este sentido a nivel internacional surgen los primeros Convenios sobre la edad mínima y condena a las peores formas de trabajo infantil. En base a estos nuevos instrumentos de política el Ecuador desarrolla sus propios instrumentos tomando como base los Convenios internacionales, puesto que el país suscribió cada uno de ellos.

Para analizar los instrumentos de política, fue necesario tomar aportes conceptuales que vayan más allá del marco teórico de Sabatier, puesto que este es otro de los límites de la teoría de Sabatier. Porque el autor no desarrolla mucho lo relacionado con los instrumentos de política, sin embargo con el alcance realizado junto a los postulados de los otros autores se puede concluir que los instrumentos seleccionados se sustentan en la forma misma de entender el trabajo infantil.

Los instrumentos que se desarrollan están vinculados y centrados sobre todo en el niño y la niña, es decir en que sí trabajan lo deben dejar de hacer, para que puedan ingresar al sistema educativo. Así los instrumentos que se han desarrollado tienen un objetivo claro que es lograr la inserción escolar de los niños, niñas que estén trabajando para disminuir horas de trabajo y aumentar las horas de estudio. Sin embargo la implementación de la política en algunos de los casos se ha vuelto difícil por la falta de recursos, sobre todo para sustentar servicios de atención para los NNA.

Los instrumentos que han sido privilegiados por el Estado ecuatoriano son aquellos legales, planes, programas y sistemas de seguimientos de casos, con los que se pretende promover e impulsar la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil, por lo tanto los instrumentos desarrollados en el caso ecuatoriano tienen vinculación con el sistema de creencias de la corriente abolicionista.

BIBLIOGRAFÍA

- Albornoz, María Belén coordinadora (2010). En los márgenes. El trabajo infantil como practica cultural. Quito: FLACSO.
- Buaiz, Yuri. (2013). “Legalidad, nueva Institucionalidad y Políticas Públicas para la Niñez y Adolescencia”. Ponencia presentada en el Foro Políticas Públicas para la Igualdad Generacional, en Quito, Ecuador.
- Bressers, Hans TH.A y O’toole, Laurence J. (2013). “The Selection of Policy Instruments: A Network - Based Perspective”. Jstore. (visitadoel 20/03/2013) en <http://www.jstore.org/page/info/about/policies/terms.jsp>
- Centro del Muchacho Trabajador, una familia de familia, disponible en: www.centromuchachotrabajador.org
- Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil CONEPTI. Disponible en: www.cnaa.gob.ec/component/.../87-erradicacion-trabajo-infantil.htm. (visitado el 22/01/2012)
- Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2009) *Normativa de la niñez y adolescencia*. Quito: Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
- Cussiánovich,Alejandro (2010) “Aporte de los niños trabajadores peruanos al pensamiento social sobre la infancia”. En *Trabajo infantil ¿explotación o necesidad?*AurélieLeroy (coordinación): 2010. España: Editorial popular SA.
- DYA: <http://www.dyabolivia.org.bo/quienes-somos>
- DYA: www.dya.org.ec
- Espinoza, Betty (2009). “Trabajo infantil y pluralidad de políticas: caridad, filantropía e intervención estatal”. *Actuar en mundos plurales* No 4: 1
- Foro por la Niñez y Adolescencia (s/f). 100 preguntas y respuestas sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- Fundación Observatorio Social del Ecuador, UNICEF y Consejo del Observatorio ciudadano de los derechos de la niñez y Adolescencia (2003). Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en el Ecuador 2003, Quito: Observatorio Social del Ecuador, UNICEF y Consejo del Observatorio ciudadano de los derechos de la niñez y Adolescencia.
- Guendel, Ludwuin (2009) “Trabajo infantil: señal de atraso”. *Actuar en mundos plurales*. No 4. 16-17
- Herrera, Annie (2011). “ El impacto de la Doctrina de Protección Integral(DPI) de los Derechos de la Infancia en los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) de la

Infancia del DF”. Tesis para obtener el grado de Maestra en Derechos Humanos y Democracia, FLACSO. Disponible en:

<http://flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/2845/1/01.%20El%20impacto%20de%20la%20Doctrina%20de%20Protecci%C3%B3n%20Integral...%20Annie%20Herrera%20Zamora.pdf> (visitado el/01/01/ 2013)

- <http://www.ilo.org/ipecc/facts/ILOconventionsonchildlabour/lang--es/index.htm>
- Informe programa del trabajo infantil en basurales. (2013) Disponible en: www.infa.gob.ec/basurales/logros.swf, (visitado el 12/02/13).
- Liebel, Manfred (2010) “Falsos argumentos del informe de la OIT sobre el trabajo infantil”. En *Trabajo infantil ¿explotación o necesidad?* Aurélie Leroy (coord): 87. España: Editorial popular SA.
- MIES/INFA – Instituto de la Niñez y la Familia (2013). Trabajo Infantil en el Ecuador una evaluación, Resumen Ejecutivo, Quito – Ecuador.
- Ministerio de Trabajo y Empleo (2005), “Plan Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en el Ecuador”. Disponible en: http://white.oit.org.pe/ipecc/documentos/plan_eti_ecuador.pdf, (visitado el 22/01/2012)
- Ministerio de Relaciones Laborales (s/f), Informe del Desarrollo Histórico del Proyecto de Erradicación del Trabajo Infantil: Disponible en: <http://www.dol.gov/ilab/programs/ocft/FR20100224/Ecuador/historico.pdf> (Visitado el 18/06/2013)
- Ministerio de Bienestar social, Ministerio trabajo y empleo, UNESCO (s/f) Erradicando el trabajo infantil en el Ecuador. Ecuador: UNESCO.
- Mesa Técnica de Erradicación del Trabajo Infantil (2011), Protocolo Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Botaderos de Basura. Ecuador.
- Morsolin Cristiano (2010). La Deuda con los Derechos. Quito: Fundación Mariana de Jesús y Compañía de Jesús en el Ecuador.
- Organización Internacional del Trabajo (2002). Línea base: Prevención y eliminación progresiva del trabajo infantil en la floricultura en los cantones Cayambe y Pedro Moncayo, Ecuador.
- OIT: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang--es/index.htm>
- OIT, Organización Internacional del Trabajo, oficina regional para América Latina y el Caribe (2004) IPEC en América Latina y el Caribe: avances y prioridades futuras 1996-2004. Perú: OIT.

- Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia (2012). *Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Ecuador 1990-2011*. Quito: Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia, Observatorio social del Ecuador, PLAN, AECID, SavetheChildren y UNICEF.
- Organización Internacional del Trabajo (2002). Línea base: Prevención y eliminación progresiva del trabajo infantil en la floricultura en los cantones Cayambe y Pedro Moncayo, Ecuador.
- Ortiz, Estefanía (2011). “Sistematización de la experiencia; Proyecto de Escolarización Junta Parroquial Yaruqui – INFA – MIES”. Tesis previa la obtención de Licenciada en Gestión para el Desarrollo Sostenible, Universidad Politécnica Salesiana.
- Peralta María Inés, Muñoz Carolina (2006). “La situación del trabajo infantil su relación con las políticas públicas e intervención social en Argentina y Chile. Revista de trabajo social perspectivas. No.17: 75.
- Ponce, Juan y FanderFalconí (2011). El trabajo infantil. Ecuador. Imprenta Molsalve Moreno.
- La Pulseada. (2010) “Alejandro Cussiánovich Villarán, sacerdote católico en Perú: están volviendo leyes del siglo XVII para hacer limpieza social” Disponible en: www.lapulseada.com.ar, visitada el 29-06-14
- Real Dato, Jose (2013) “Mecanismo de estabilidad y cambio en las políticas públicas: la política de formación de investigadores en España, 1999-2006”. Memoria para la obtención del grado de doctor en ciencia política y de la administración, Universidad de Granada. Disponible en digibug.ugr.es/bitstream/10481/23988/1/21457475.pdf.(visitado el 18/06/2014)
- Rivas, Patricio. (2009) “La difícil articulación de los esfuerzos para eliminar el trabajo infantil”. *Actuar en mundos plurales*. No: 4. 2
- RothDeubel André Noel (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- RothDeubel André Noel (2009) *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*, Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rubio, Rocío y Vera, Alfredo (2010). “El AdvocacyCoalition Framework, de Paul A. Sabatier: un marco de análisis de política pública basado en coaliciones promotoras” En *Enfoques para el análisis de políticas públicas* AndreRoth (comp): 183 Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Ruiz, Jorge (1999) *Niños trabajadores: la emergencia de nuevos actores sociales*. La Paz: Programa de investigación estratégica en Bolivia PIEB.
- Salazar Cristina (s/f). “El Trabajo Infantil en América Latina”. Disponible en: http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce33_03ensa.pdf. (visitado el 30/07/2012)
- Satz Debra (2003). “Child Labor: A Normative Perspective”. The World Bank Economic Review, Vol. 17, No. 2, Child Labor and Development (2003), pp. 297-309 Published. Disponible en: <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>(visitado el 03/05/2012)
- SENPLADES (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES (2007). Plan Nacional de Desarrollo, Planificación para la Revolución Ciudadana, Quito: SENPLADES
- Smith, Hank C Jenkins and Sabatier, Paul. A (1993). *Policy Change and Learning*, United States of America: Westview Press.
- www.telefonica.com.gt/pronino/pronino-en-latinoamerica/ecuador
- UNICEF http://www.unicef.org/ecuador/policy_rights_23141.htm
- Villatoro, Pablo (2007). Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y Sombras, disponible en: http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/1/30291/CEPAL_PabloVillatoro_PTC.pdf(visitado el 02/ 17/ 2012)
- Weible Christopher M. Sabatier Paul A. (2007). “A Guide to the Advocacy Coalition Framework”. En *Handbook of Public Policy Analysis*, Fisher Frank, Miller Gerald, CRC editors: United States of America.

ENTREVISTAS

- “Entrevista Cordero Berenice” 24-09-2013
- “Entrevista Chicaiza Vladimir” 16-09-2013
- “Entrevista Fernando López” 11-09-2013
- “Entrevista Jácome Paola” 13-10-2013
- “Entrevista Martínez Manuel” 16-09- 2013
- “Entrevista Moya Verónica” 10-09-2013
- “Entrevista Proaño Sylvia” 10-09-2013
- “Entrevista SimonFarith” 16-09-2013