

CLACSO
#52

RED DE POSGRADOS
DOCUMENTOS DE TRABAJO

**Formulación de políticas y
participación social en infancia
en los gobiernos seccionales**

Ana Teresa Intriago Ceballos

2015

Intriago Ceballos, Ana Teresa

Formulación de políticas y participación social en infancia en los gobiernos seccionales / Ana Teresa Intriago Ceballos. - 1a ed. edición para el alumno. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2015.
Libro digital, PDF - (Red CLACSO de posgrados / Gentili, Pablo; Saforcada, Fernanda)

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-722-103-9

1. Juventud. 2. Acción Política. I. Título.
CDD 305.23

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Secretario Ejecutivo de CLACSO Pablo Gentili

Directora Académica Fernanda Saforcada

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 |

<clacsoinst@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>



Colección Red CLACSO de Posgrados en Ciencias Sociales

Directores

Pablo Gentili y Fernanda Saforcada

Red de Posgrados en Ciencias Sociales

Coordinador

Nicolás Arata

Asistentes

Inés Gómez, Denis Rojas, Alejandro Gambina

Área de Acceso Abierto al Conocimiento y Difusión

Coordinador Editorial

Lucas Sablich

Coordinador de Arte

Marcelo Giardino

Este artículo es producto de la Tercera Escuela Internacional de la Red de Posgrado en Infancia y Juventud “Democracia, derechos humanos y ciudadanía: infancias y juventudes en América Latina” (CLACSO/ CAEUOEI). El presente trabajo se desarrolla sobre la base del análisis de la formulación de políticas públicas en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del Ecuador.

Las opiniones vertidas en este documento son exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente expresan la posición de CLACSO.

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Red de Posgrados

ISBN 978-987-722-103-9

Patrocinado por



Resumen

El presente trabajo se pregunta si la formulación de políticas públicas en el tema de infancia han cambiado en los gobiernos seccionales del Ecuador a partir de la vigencia de la Constitución y el paradigma del Buen Vivir; si es que el enfoque de Derechos Humanos que se ha establecido como obligatorio en la formulación de políticas públicas es una realidad o si aún persisten las viejas prácticas relacionadas con el ciclo electoral y finalmente si la participación social es inclusiva o no. Estas reflexiones se efectúan sobre el análisis del marco legal e institucional de la infancia y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tomando como referencia el cantón Pedro Moncayo de la provincia de Pichincha.

Palabras clave: políticas, infancia, ciclo electoral.

1. Introducción

La Constitución del Ecuador del año 2008 define al Estado Ecuatoriano como uno de derechos y justicia, establece como primer deber del Estado el de respetar y garantizar la vigencia y tutela de los derechos humanos contenidos no sólo en la Carta Política sino también en todos los instrumentos internacionales, inclusive aquellos en los cuales el país no figure como signatario pero que establezcan condiciones más favorables para el ejercicio de los derechos humanos.

La protección de los derechos se rige por los principios de igualdad y no discriminación, son de inmediata aplicación es decir que no necesitan leyes ni reglamentos adicionales para su efectividad ya que pueden reclamarse directamente ante la Función Judicial, y además son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

El paradigma del buen vivir *suma kawsay* debe reflejarse en la formulación de políticas públicas, que según el artículo 3 numerales 5 y 6 de la Constitución obliga al Estado como ente tutelador y garantista a erradicar la pobreza y a redistribuir la riqueza, mediante un desarrollo equitativo promoviendo

la descentralización y el proceso de autonomías y el artículo 85 *ibídem* establece entre los principios y lineamientos para la formulación de políticas públicas el de solidaridad, no vulneración de derechos, distribución equitativa de recursos y sobre todo la participación social.¹

2. El Paradigma del Buen Vivir y el enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas

El Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013² se sustenta en la creación de agendas sectoriales que definen las políticas y estrategias que guían al sector público y que dependen de los gobiernos descentralizados autónomos y del gobierno nacional.

Este plan busca un “quiebre” entre las estrategias y planes del modelo anterior³ para implementar aquellas que nos lleven al buen vivir; la interacción entre los actores de la sociedad figura como una de las herramientas que harán posible el logro de las metas.

Entre los actores figuran los gobiernos autónomos descentralizados municipales, los que por disposición de la Constitución, gozan de autonomía política, administrativa y financiera, ejercen facultades ejecutivas en el ámbito de su circunscripción territorial y se rigen por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

El Ecuador está repartido territorialmente en regiones que están formadas por provincias las que están conformadas por cantones y parroquias que hacen, a su vez, parte de un cantón; el presente trabajo se refiere a la formulación de políticas sociales de un cantón, el que cuenta con un gobierno autónomo descentralizado municipal, esto es un Concejo integrado por un Alcalde y Concejales de elección popular.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados se rigen por una ley especial, el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el que se ha desarrollado sobre la base de la descentralización obligatoria y progresiva de las competencias del sector público para garantizar, entre otros fines, la autonomía institucional evitando la duplicación de funciones entre el gobierno nacional y los descentralizados y la eficiencia en la prestación de servicios públicos; tienen la obligación de articular sus planes y políticas con el Plan de Desarrollo Nacional.

La Constitución también ha establecido especial protección a grupos de personas a quienes considera en situación de vulnerabilidad de sus derechos por causa de circunstancias temporales o definitivas, entre éstos se encuentran

1 Constitución del Ecuador. Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

2 El artículo 280 de la Constitución del Ecuador conceptúa al Plan de Desarrollo Nacional como instrumento al que se sujetará el diseño de las políticas públicas, inversión y asignación de recursos públicos, su observancia es obligatoria para el sector público.

3 República del Ecuador. Plan Nacional de Desarrollo: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: “Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural”– SENPLADES, 2009-. Quito, Ecuador (segunda edición).

los niños, niñas y adolescentes, las personas con discapacidades, las mujeres embarazadas, las personas con enfermedades catastróficas, los adultos mayores y a las víctimas de maltrato o violencia doméstica, desastres naturales o antropogénicos. De entre estos grupos de personas de atención prioritaria, la propia Constitución ha privilegiado la atención a niños, niñas y adolescentes al decir que en todos los casos se atenderá al interés superior de éstos y sus derechos prevalecerán sobre los demás.⁴

El Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 (PNVB) establece entre sus prioridades la atención a los sectores vulnerables entre los que se encuentran ancianos, niños y niñas; según los datos proporcionados en este instrumento, la desnutrición y el maltrato infantil son problemas graves en el país y una de las políticas a desarrollar es la promover la corresponsabilidad pública familiar y comunitaria en el cuidado de niñas, niños y adolescentes, incorporar a los niños y niñas como actores clave en el diseño e implementación de las políticas, programas y proyectos⁵ sin embargo aún el tema del cuidado se considera atado a la protección que el Estado debe a las mujeres, ya que se considera la ampliación de los mecanismos de protección social mediante la implementación de programas de salud y nutrición materno infantiles.

Otro de los pilares de desarrollo que contempla tanto la Constitución, como el PNBV es la participación de la ciudadanía organizada, a la cual tanto el gobierno central como los gobiernos autónomos descentralizados deben impulsar y promocionar con el fin de lograr la participación efectiva de los actores de la comunidad.

3. Marco Jurídico-Administrativo-Operativo de la tutela a la infancia

En materia de niñez y adolescencia, la Constitución del Ecuador establece el principio del interés superior de los niños, y la primacía de éste sobre los demás derechos; el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia crea la Red de Protección conocida como Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia como el conjunto de instituciones y organismos encargado de la formulación, control, ejecución y evaluación de las políticas, planes, programas y acciones referidos a los derechos de los menores de edad; la red es amplia y abarca a todos los sectores involucrados. El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia que es el órgano máximo están conformados por los Ministerios de Inclusión Económica y Social (MIES) Salud, Educación y Cultura, Trabajo, Ministerio de Relaciones Laborales, el Presidente de la Asociación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, el Instituto de la Niñez y la Familia, hoy perteneciente al MIES, y cuatro representantes de organizaciones sociales encargadas de la atención, protección y

4 Constitución del Ecuador:

Art. 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad...

Art. 44.- El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.

5 Políticas 1.2, 1.10 PNBV.

defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia. Cuenta en cada cantón con un Consejo Cantonal que está presidido por el Alcalde y miembros de la sociedad civil, su organización corresponde al gobierno municipal y Juntas Cantonales de Protección de Derechos de niños, niñas y adolescentes que son órganos operativos de tutela.

El sistema de protección está articulado en tres niveles de acción, las que corresponden privativamente a las entidades que forman parte de él:

1. Definición, planificación, control y evaluación de políticas que corresponde a los Consejos Nacional y Cantonales de la Niñez y Adolescencia.
2. Defensa y exigibilidad de derechos: Juntas Cantonales de Protección y Juzgados de la materia.
3. Ejecución de políticas.- entidades públicas y privadas de atención.

Estos son a breves rasgos, el panorama de protección de derechos de la niñez y la adolescencia del Ecuador.

4. Breve resumen del proceso de descentralización en el Ecuador

El énfasis que la Constitución y las leyes hacen en la descentralización y autonomía de los gobiernos seccionales ha traído grandes expectativas, el nuevo modelo promete decisiones más justas en la adopción de políticas y planes de desarrollo y protección, esto implica la renovación de modelos según los cuales se elaboraban políticas en el viejo sistema.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) elaboró un Manual completo y elaborado llamado Guía para la Planificación de Políticas Públicas Sectoriales⁶, por el cual establece lineamientos obligatorios para el sector público, conforme lo dispone el artículo 40 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁷.

Esta Guía prioriza el enfoque hacia los derechos humanos en la formulación de políticas públicas, las definen como una directriz general que emprende un gobierno a fin de solucionar un problema, que funciona como el vínculo entre una necesidad de la comunidad y el deber del Estado desarrollada sobre la base de los derechos humanos, concretamente definida así: “la política pública se define como un curso de acción de la gestión pública que institucionaliza la intervención pública en respuesta a un problema social identificado como prioritario, y que se convierte de esta manera en materia de política de Estado” (Senplades 2011). A lo largo de este documento se detalla cuidadosamente el escenario en donde debe tomarse las decisiones referidas a la solución de las necesidades de la comunidad, las etapas por las que deben atravesar; diagnóstico, definición y aprobación; enfatizando siempre la necesidad de contar la participación social con el norte puesto en el desarrollo de los derechos humanos como plan del buen vivir.

Las preguntas que surgen espontáneamente al leer esta guía se refieren al viejo modelo indudablemente, así nos preguntamos: se supera el clientelismo como práctica usual para la adopción de políticas públicas? el juego político

6 Guía para la Formulación de Políticas Públicas Sectoriales.- Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas (SENPLADES) 1a edición – Quito, 2011.

7 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.- Art. 40.- Lineamientos y políticas del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.- El Consejo Nacional de Planificación aprobará los lineamientos y políticas que orientarán el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, los mismos que serán presentados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo al Consejo. Estos lineamientos y políticas serán de cumplimiento obligatorio para el gobierno central, los gobiernos autónomos descentralizados e indicativos para las demás entidades del sector público y otros sectores.

asociado a las fases de los procesos electorales ya no tienen incidencia? Se ha garantizado la participación ciudadana en forma plural y no sesgada? Acaso por la sola influencia y mandato de las normas constitucionales, los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos, el Plan Nacional de Desarrollo y la Guía, se ha superado el enfoque técnico financiero en la formulación de políticas públicas?

Surel (2006) señala que las autoridades de elección popular, cuando llegan al poder, a menudo se encuentran con políticas establecidas y programas diseñados por sus antecesores, las cuales debe asumir o reformular.

Que los actores políticos se encuentran ante todo un sistema de rutinas y burocracia sobre los cuales tienen poco campo de acción el que se complica por órganos administrativos de decisión en distintos niveles, sumado a que la complejidad de los problemas actuales requieren la coordinación de varias autoridades gubernamentales y en ciertos momentos a la despolitización de la decisión pública y confiarla a “actores no elegidos” es decir que a pesar de que no ganaron en ningún proceso de elección popular, tienen conocimiento del sector y capacidad de solución, es decir son personajes o grupos de poder dentro de ese campo. Por otro lado, los actores elegidos, es decir los políticos, carecen de información de calidad sobre las políticas públicas y su motivación esencial es la reelección y por lo tanto deciden confiar este cometido a instituciones especializadas que tienen recursos y saberes específicos sobre el tema. Finalmente, los actores políticos están sujetos al llamado ciclo de elecciones por el cual la sucesión de plazos electorales tienen incidencia sobre las agendas gubernamentales relacionadas a la ampliación de la clientela electoral

Los modelos anteriores de planificación y ejecución de políticas fueron esencialmente centralistas, esa era una queja amarga de todos los políticos, su propuesta y plataforma de campaña de muchos de ellos fue la posibilidad de poder autodeterminarse como comunidad estableciendo prioridades en las necesidades de su población por decisión de las autoridades y la sociedad locales; fue la bandera de muchos movimientos políticos en sus ofertas de campaña, fue el discurso principal de todas las entidades edilicias la colaboración pública en el desempeño de las actividades de los organismos seccionales como los gobiernos municipales.

El proceso de descentralización en el Ecuador que inició en la década de los ochentas, tuvo pobres resultados, en los años noventa el enfoque se relacionó con la disminución del tamaño del Estado y la delegación para la prestación de servicios a entes del sector privado.

En esos años algunos gobiernos seccionales (municipios) apuntaban a fortalecerse, posteriormente con el advenimiento de la crisis financiera y el cierre de los Bancos, se iniciaron las discusiones por la autonomía regional, lo que no se llevó a cabo por las diferencias políticas, en estos años los municipios reclamaban competencias relacionadas con el turismo, el ambiente y el bienestar social, la desigualdad en el desarrollo de las provincias hicieron que ciertos municipios asumieran competencias y otros no lo pudieran hacer (BARRERA, 2007), es lo mismo que señala Diego Monsalve (2007) que los organismos regionales demandaron las competencias en función de sus proyectos políticos, con lo cual no existió descentralización para el conjunto y en algunos casos estos procesos no tuvieron objetivos a largo plazo.

A pesar que en el año de 1997 se dictó la ley de descentralización y la ley especial de distribución de recursos a los gobiernos seccionales y que la Constitución de 1998 señalaba a la descentralización como característica de la administración, las iniciativas, surgieron posteriormente, probablemente porque la propia Constitución la subordinaba a la “capacidad operativa” de las entidades edilicias; si bien es cierto en Quito se había tomado acciones en cuanto a la gestión del uso del suelo, del transporte urbano, el turismo y el desarrollo

ambiental desde el año 1993, se implementó el Sistema de Gestión Participativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito desde el año 2000, el cual se creó como un “mecanismo de conexión entre las decisiones gubernamentales y la población, realizando rondas de cabildos zonales, distritales y temáticos que combinaban niveles de representación y de movilización social” lo cual se concibió así por la complejidad de social y territorial del Distrito Metropolitano (Torres,2008:76), este modelo fue adoptado por las municipalidades de las ciudades más pobladas y por lo tanto con más presupuesto.

La Constitución actual y la ley (COOTAD) dotan de mayor autonomía a los gobiernos seccionales, pues tienen atribuciones de rectoría, planificación, regulación y control de gestión, aunque están sujetos a la formulación nacional de políticas y metas, las cuales deberán incorporar a su plan de desarrollo local, a fin de articular el plan general, se han atribuido competencias específicas y se han incluido mecanismos para la participación de la comunidad en la toma de decisiones, incorporando por ejemplo la institución de la “silla vacía” la cual permite comparecer con voz y con voto a los ciudadanos en las sesiones del Consejo del GAD municipal,

Es evidente que en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) de las ciudades más grandes, se ha hecho todo un despliegue de los logros en materia de participación social, sobre la base de que la institucionalidad pública la componen la adecuación de la acción administrativa y la acción cívica (TORRES, 2008), sin embargo como anota el mismo autor el aspecto presupuestario del que se descuenta el gasto corriente ha dejado poco margen para aquellos asuntos que puedan decidirse por esta vía.

Otra arista importante es también la presencia de la oposición política, pues aunque los actos de participación se encuentren garantizados, en ocasiones se han visto obstaculizados porque la autoridad no quiere ver entorpecidos sus proyectos⁸, lo cual hace que se convoque a “reuniones ciudadanas” a sectores determinados de la población, lugares en los que la autoridad tiene mayor respaldo popular, pues allí se ubica la mayor parte de sus simpatizantes⁹.

A estas reuniones acuden un grupo de personas que solicitan obras al gobierno municipal calificándolas de urgentes y necesarias; sin embargo, puede decirse que estas personas representan a la colectividad? El mayor o menor número de personas es un indicativo de las necesidades de la población?

Es evidente que si se examina este hecho desde el punto de vista del ciclo electoral, es así, pues las personas adultas, que ejercen actividades económicas, unidas para la consecución de un mismo fin, sea beneficioso o no para todo el cantón, son votantes aptos, que evidentemente al ver satisfechas sus peticiones servirán de caja de resonancia de lo accesible y abierta que es la autoridad a los pedidos de la comunidad, esto además permite ubicar el target electoral al que pertenecen ese número de ciudadanos, elaborar las políticas futuras determinando con precisión los “costos o beneficios” ya que si éstos son difusos ninguna colectividad se sentirá identificada o “concernida” ni dispuesta a movilizarse, si es lo contrario, en cambio el actor político tendrá el sentimiento de “poder tomar buenas decisiones” (SUREL, 2006:66) y se lo percibirá exteriormente como atento a las necesidades sociales y comprometido con ellas.

Entonces, podemos concluir que no hay un divorcio entre políticas y política desde el punto de vista electoral, pues están sujetas a la temporalidad

8 Un ejemplo de ello, se reveló en la acción de protección No. 330-20012 tramitada en el Juzgado Décimo Sexto de lo Civil de Pichincha, en cuya audiencia los choferes de una Cooperativa de Transportes, actores en ese proceso constitucional, denunciaron que se les negó el uso de la silla vacía en sesión de Concejo, pese a haber realizado la solicitud con antelación suficiente.

9 En cantones en donde gran parte de la población se encuentra sectorizada, sucede que se hace conocer de las reuniones con el Alcalde en ese día a pocas horas, lo cual deja a otra parte importante de la población, en muchos casos campesina e indígena sin saber y sin participar efectivamente.

de esos procesos, a la dinámica de los factores políticos, ya que esa relación tiene especial importancia cuando se habla de reelección.

5. Políticas, política y participación social

La relación entre políticas y política es entonces circular, los ciclos electorales y con ello la “anticipación de la exigencia electoral” pesa sobre las políticas finales, las que pueden verse modificadas por las preferencias de los electores y las demás autoridades (SUREL, 2006:68); esta interacción se ve enriquecida u obstaculizada por la posición política de la autoridad y la comunidad integrada por sus “clientes” y por sus opositores.

Por supuesto que lo dicho no es nada nuevo, y esta es su principal crítica; el punto de vista electoralista se opone al enfoque en derechos humanos; pues quienes no tienen la posibilidad de votar o quienes no consiguen agruparse son simplemente invisibilizados.

Este punto de vista conduce a las asimetrías sociales, maquilladas con la “garantía de la participación social” entendida ésta como grupos mayoritarios.

La democracia no puede entenderse como la sucesión de ciclos electorales, sino que debe estar estructurada sobre la base de cuatro principios: 1) la inclusión efectiva 2) la oposición política y la competencia; 3) la formación de mayorías decisorias y actuantes y 4) la rendición de cuentas (MONSIVÁIS, 2012) es lo que configura la calidad de un gobierno, la participación política queda solamente en un enunciado que tiene más de romántico que de real sin la inclusión efectiva, hay muchas formas por las cuales los individuos se involucran con la actividad pública, puede ser en forma voluntaria o por causa de su trabajo o su profesión por ejemplo, individualmente o como parte de un colectivo, por distintos motivos, por propósitos meramente consultivos o para la formación de una agenda o la proposición de actividades específicas.

Siendo un factor relevante, cómo asegurar la participación social inclusiva? La respuesta está en la “construcción de un espacio civil, extenso, diversificado y profesionalizado” (MONSIVÁIS, 2012:39) esto implica múltiples actividades enfocadas conscientemente a obtener el involucramiento no sólo del mayor número de personas sino también de los grupos que conforman la comunidad, no sólo los que representan a las mayorías sino también a las minorías y también a aquellos que siendo un gran grupo no tienen voz propia.

Según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en el censo del año 2010 la población menor de 15 años era del 31,27% del total de la población¹⁰ lo cual lo hace un grupo etario numeroso, sin embargo no se encuentran agrupados ni tienen voz por sí mismos, pese al nuevo enfoque de la Constitución y del Código de la Niñez y la Adolescencia que los conceptúan como sujetos de derechos.

Los asuntos relativos a los niños y adolescentes a menudo se mezclan con otros, es frecuente que se relacionen con los asuntos relativos a la mujer, a la que tradicionalmente se le ha encargado las funciones de cuidado, así por ejemplo los programas materno-infantiles pretenden “matar dos pájaros de un tiro” cuando las necesidades y la problemática de los menores de edad y de las mujeres son diversas y comprenden mucho más que la etapa de la maternidad, además el concepto de infancia como etapa diferenciada y como objeto de intervención estatal es relativamente reciente, en la formulación de políticas públicas ha habido desencuentros cuando se ha abordado el tema de las familias, las mujeres y los niños, porque a pesar del vínculo estrecho a menudo los derechos de los unos se ven contrapuestos con lo de los otros,

10 Disponible en <http://redatam.inec.gob.ec/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010&MAIN=WebServerMain.inl> (22 de agosto de 2013).

refiriéndonos al caso específico del maltrato infantil y de la violencia intrafamiliar por ejemplo (Mendoza Eskola, 2002)¹¹.

En el documento emitido por la UNICEF respecto de la elaboración de las políticas en torno a la niñez encontramos la siguiente recomendación: “Involucrar a la sociedad civil, incluidos los propios niños, en el proceso de implementar y dar a conocer los derechos del niño. Mientras que los gobiernos nacionales se comprometen oficialmente a la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, todos los sectores de la sociedad deben involucrarse en la implementación así, los principios de los derechos del niño se han de traducir efectivamente en la realidad. ...Además de las organizaciones no gubernamentales, otros grupos de la sociedad civil y organizaciones, incluyendo los medios de comunicación, instituciones académicas, el sector privado y las asociaciones profesionales y de negocios, deben participar activamente en la aplicación de la Convención”¹²

Es verdad que la Convención sobre los Derechos del Niño define como tales a las personas menores de 18 años, sin embargo, en este trabajo se ha tomado como referencia la edad de la población de 0 a 14 años porque según el Código de la Niñez y Adolescencia ecuatoriano, quienes han cumplido los quince años están en aptitud para trabajar, con el permiso del Inspector de Trabajo, y pueden representarse sin necesidad de tutor en los procesos judiciales o administrativos relativos a sus derechos según el Código; es decir que se está considerando a las personas que están en una especial etapa de vulnerabilidad, tanto por la necesidad de protección y cuidado como por la incapacidad de autodeterminarse, sumados las otras circunstancias como el género, la etnia, la situación económica o el acceso a los servicios básicos las que a menudo son generadoras de discriminación.

Es cierto que existen organizaciones estatales y no estatales, toda una gama de asociaciones y todo el sistema de protección establecidos en la Constitución y en las leyes, se realizan estudios sobre la situación en la que se encuentran los menores de edad, un ejemplo de ello es la reciente encuesta sobre el trabajo infantil en Ecuador que ha arrojado datos sobre una situación invisibilizada; sin embargo es frecuente que las redes de protección las organizaciones estatales y no estatales emprendan esfuerzos y actividades no coordinados, lo cual podría relacionarse con la afinidad política o no de quienes integran estas entidades.

En las ciudades más grandes hay diversidad de entidades, afines y no afines, con lo cual el problema podría verse solventado pues la autoridad puede implementar todo un proceso de participación social para la formulación de políticas con las entidades que estén de acuerdo con sus lineamientos, no será incluyente como es el ideal, pero se elaborarán políticas articuladas y coherentes.

No sucede así en cantones pequeños en donde la litis política es más pronunciada, hay menos población y la mayoría de los “votantes aptos” está polarizada, en donde se etiquetan a las organizaciones tanto gubernamentales y no gubernamentales como “pro”, “en contra” con muy pocas “neutras”, es entonces en donde la formulación de políticas para este sector de atención prioritaria se ve afectado, en donde las agendas se formulan de acuerdo al ciclo electoral y a las aspiraciones y preferencias de los sectores percibidos como mayoritarios, estos cantones perciben menos recursos y por lo general cuentan con menos colaboración provenientes de organizaciones provenientes de la

11 “El análisis histórico de las políticas públicas revela que en discurso moderno se reforzó la identidad femenina en torno a la maternidad, sobre la cual se construyeron los derechos de la mujer”(MENDOZA ESKOLA, 2002:75).

12 UNICEF.- FACT SHEET: Implementation guidelines for the Convention on the Rights of the Child disponible en : http://www.unicef.org/crc/index_30228.html (22 de agosto de 2013).

sociedad civil, o de la colaboración empresarial para el desarrollo como ocurre en las ciudades grandes, lo cual desemboca en situaciones más marcadas de inequidad entre la tutela a la infancia ciudadina y la tutela de la infancia rural a la que además tiene otras dificultades como las creencias y costumbres de su lugar relacionadas con el género que dificultan el acceso a la educación por ejemplo.

6. Conclusión

Es de esperar que la incorporación consiga la transversalización y no la confusión ni la invisibilización, que como se anotó en líneas anteriores, la rendición de cuentas a las autoridades seccionales no se vea reducida a informes redactados en lenguaje apropiado, que la participación social sea incluyente y promocionada, de tal modo que no se vea como una competencia de intereses contrarios, sino de intereses complementarios.

Como reflexión final, podemos decir que no basta la dotación de la normativa y de los medios económicos, ni siquiera de las buenas intenciones, la construcción de las políticas públicas que realmente responda al enfoque de derechos humanos que es el paradigma de nuestra Carta Magna no puede ser tal sin la participación de toda la comunidad, el llamado ejercicio de la ciudadanía debe ser impulsado por las entidades gubernamentales sobre todo en los gobiernos seccionales en donde se debería vivir más este derecho, pues en el espacio doméstico de la parroquia, del barrio es en donde deber construirse, para ello se requiere el compromiso de la autoridad y el empoderamiento de la población, iniciando esta participación desde edades tempranas tal como lo recomienda el documento de UNICEF para el desarrollo de políticas y como lo garantiza también el Código de la Niñez y la Adolescencia, el cambio de mentalidad resignada que aún perdura en las poblaciones pequeñas y el soslayamiento del principio del niño como sujeto de derechos y no como objeto de tutela solamente, en cuestión social la asimetría tributaria y financiera que ha marcado al país, hacen que las realidades de los municipios sean diferentes y por lo tanto la formación en políticas públicas destinadas en este caso a la infancia, debe superarse el síndrome de “Cristóbal Colón” según el cual todo lo anterior no tiene validez y el que llega es el descubridor, el síndrome de no apoyar o alertar al que ejerce una función pública a pretexto de la independencia, es decir el trabajo no conjunto, el síndrome de la resistencia al cambio de las burocracias y el síndrome de los compartimentos de estancos que tiene que ver con las desconfianzas y disensos entre aquellos que deberían trabajar articuladamente (EROLES CARLOS, 2005) y opino que podríamos añadir el síndrome de Vox Populi Vox Dei referido a que sólo la opinión de las mayorías merece ser escuchada por tanto, aquellos que no tienen voz propia, que se encuentran invisibilizados o que no son “electores aptos” no serán tomados en cuenta; y ello sólo es posible con el compromiso y con el sentido común de todos los actores sociales, que deben escucharse no sólo en función del número o del peso en las relaciones de poder sino a todos, sólo así la formulación de políticas públicas será incluyente.

Las exigencias del gobierno central a las autoridades seccionales reflejadas en la rendición de cuentas, deben ser aún más marcadas, no sólo debe justificarse en el porqué, para qué, dónde invierte y cómo invierte el dinero del pueblo, debe tomársele cuentas si es que la población, los involucrados en las políticas y todos los sectores que hacen actividad social han intervenido en la elaboración de las políticas de desarrollo que al fin son el diseño de las promesas que la comunidad se hizo a sí misma cuando en consulta popular y por voto mayoritario aprobó la Constitución.

Es necesario señalar que el ámbito de esta reflexión se refiere a los hechos acaecidos con posterioridad a la expedición de la Constitución de 2008.

En el cantón Pedro Moncayo de la provincia de Pichincha se ha convocado a la población a discutir el plan anual de desarrollo, se ha voceado en el centro urbano por medio de un vehículo con megáfono, en el mismo día para horas de la tarde; a lo cual es necesario hacer la reflexión siguiente: según el censo del INEC la población en el cantón Pedro Moncayo cuenta con 33.172 habitantes, los se distribuyen de la siguiente manera: población urbana: 10.059 personas y población rural: 23.113 personas; la mayoría de sus habitantes se dedican a actividades agrícolas, ya sea en la principal actividad del cantón que es la floricultura o en pequeños cultivos; además cuenta con un gran número de población indígena que según el censo poblacional de 2010 llega al 26,42% de la población, en su mayoría viven en las comunidades asentadas en la zona rural del cantón; según los dirigentes de estas comunidades, no son informados de las reuniones convocadas para la elaboración de las políticas, planes y programas de la entidad municipal, las invitaciones si es que llegan se han referido al tema del agua o del transporte, en ningún momento se les ha consultado sobre asuntos relativos a los niños, estas convocatorias consisten en oficios enviados algunos de ellos, reuniones que se hacen por lo general los días sábados, en los cuales en la mayoría de zonas campesinas se lleva a cabo las ferias, han dicho que si necesitan algo en la comunidad, dirigen oficios al GAD municipal, pero es frecuente la queja de la poca atención que reciben; las comunidades no se movilizan frecuentemente, salvo que se trate de algún asunto puntual al que responden como miembros de algún movimiento político-social.

En cuanto a la participación de las redes sociales establecidas mediante ley por el Código de la Niñez y la Adolescencia, la Junta de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes del cantón dictó medidas administrativas de protección que fueron ratificadas por la judicatura en varios casos de maltrato infantil, negligencia grave en cuidado y abandono, casos que van en aumento, por distintos motivos: adicciones de los progenitores, pobreza, migración, etc. Se dispuso en algunos casos la internación en centros de acogimiento institucional, pese a que en el Código de la Niñez y Adolescencia existe la figura de las familias acogientes, este programa nunca se realizó; a pesar de que el tema de la infancia en riesgo es motivo de preocupaciones estatales a todo nivel, sigue siendo un tema vago que abarca desde la exposición a enfermedades hasta temas de abuso y de trata, y es que el concepto es social no jurídico, se entiende “como un conjunto de factores que determinan la posibilidad de que se produzca un daño o una vulneración” (EROLES, CARLOS 2005) en este caso la determinación de lo que se considera riesgo, se ha atribuido a la Junta y al Juzgado, y todos los casos que llegan a conocimiento son hechos consumados, el ejercicio tanto administrativo como judicial no tiene la capacidad de prevención; es cierto que en Ecuador no es posible separar a un menor de edad de su familia biológica por causa de la pobreza, pero tampoco se puede negar que a causa de la extrema pobreza, la cual puede verse agravada por las adicciones o perturbaciones psicológicas de los encargados del cuidado del niño o niña, desemboquen en la necesidad de separarlo del cuidador, porque en estos casos el riesgo es el adulto, en efecto el maltrato infantil es una realidad dolorosamente encubierta bajo el concepto de “autoridad paterna” aunque esté prohibida sigue existiendo; los programas de reinserción familiar requieren seguimiento y compromiso de los adultos, los que a menudo deben cumplir con un programa de desintoxicación y psicológico; esto significa la erogación de recursos estatales pues los implicados no disponen de dinero para costearse un tratamiento privado, y de motivación para lo cual se necesita una red de apoyo que no existen en los cantones pequeños y más pobres.

En Pedro Moncayo no existe ninguna entidad autorizada para acoger niños, por lo que los menores de edad quienes están en situación de abandono

o de riesgo, deben ser enviados a instituciones de la ciudad capital, esto significa un doble desarraigo, pues no sólo se ven apartados del entorno familiar que conocen sino también de su lugar natal, como ya se dijo la mayoría de la población vive en el sector rural y a pesar de que el cantón se ha conceptualizado a sí mismo como la “Capital Mundial de la Rosa” su cabecera cantonal no difiere en mucho de la de otro cantón pobre de la sierra central ecuatoriana. Se solicitó una cita con el Alcalde, pero la petición fue direccionada a la encargada del Patronato Municipal, quien manifestó que en el Plan de Desarrollo para el año siguiente (2014) el GAD municipal, había proyectado la construcción de un segundo hogar de ancianos en la parroquia Malchinguí, lo cual habían decidido porque un grupo de moradores lo habían solicitado por escrito, al decirle que en este año se ha observado que en el cantón se ha emprendido obras de embellecimiento de las plazas y calles de la cabecera cantonal dijo que obedece a las peticiones de los ciudadanos, que además que este problema, es decir el de los niños, no había sido visibilizado porque nadie hablaba de ello.

Finalmente, por iniciativa del Gobierno Central, conforme la disposición constitucional, se ha conformado el Consejo de Igualdad que agrupará a todos los Consejos de protección temáticos en un solo organismo central¹³, esto significa que lo referido a políticas de niñez y adolescencia se verá confundida con las demás: género, discapacidad, envejecientes, violencia, etc., la Junta de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes deberá atender además a los ancianos, los discapacitados, y cualquier otro sector en el que se reporte desigualdad social. El proyecto de ley orgánica que crea el Consejo de Igualdad ha pasado los debates en la Asamblea Nacional, lo cual lo hace casi una realidad pues sólo resta el veto presidencial.

Bibliografía

- Barrera Guarderas, Augusto 2007 “Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador” Resumen de la ponencia presentada en el Seminario Internacional “Quince años de descentralización y autonomías en el Ecuador” realizado entre el 11 y 12 de diciembre de 2007, FLACSO, Ecuador, en Carrión (comp.) *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* (Quito, Flacso, Senplades).
- Código de la Niñez y la Adolescencia del Ecuador en Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización en <http://www.ministeriointerior.gob.ec/codigo-organico-de-organizacion-territorial-autonomia-y-descentralizacion-cootad/> (22 de julio de 2013).
- Constitución del Ecuador en http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf (18 de julio de 2013).
- Eroles, Carlos 2005 “Paradigmas, actores sociales y políticas públicas” en Eroles, Fazzio y Scandizzio (eds.) *Políticas Públicas de infancia, una mirada desde los derechos* (Buenos Aires, Espacio Editorial)

13 Constitución del Ecuador; Sección segunda; Consejos Nacionales de Igualdad:

Art. 156.- Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

Art. 157.- Los consejos nacionales de igualdad se integrarán de forma paritaria, por representantes de la sociedad civil y del Estado, y estarán presididos por quien represente a la Función Ejecutiva. La estructura, funcionamiento y forma de integración de sus miembros se regulará de acuerdo con los principios de alternabilidad, participación democrática, inclusión y pluralismo.

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en <http://www.inec.gob.ec/estadisticas/> (22 de agosto de 2013).
- Mendoza Eskola, Catalina 2002 "Políticas Públicas para la Infancia y la Adolescencia desde la Equidad de Género" Tesis de Especialidad en Género, Desarrollo y Políticas Públicas" FLACSO, Cuenca, Ecuador.
- Monsalve Vintimilla, Diego (2007) "Lecciones que deja la descentralización en el Ecuador" en Carrión (comp.) *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* (Quito, Flacso, Senplades).
- Monsiváis Carrillo, Alejandro 2012 "Derechos Humanos y Calidad de la Democracia, dos ideales para la Conducción de la Vida Pública" en *Apuntes de Derechos Humanos*, Quintana Roo, N°. 1, abril.
- Subsecretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: "*Plan Nacional del Buen Vivir: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*" 2009 (Quito). "*Guía para la Planificación de políticas públicas sectoriales*" 2011 (Quito).
- Surel, Yves 2006, "Relaciones entre la Política y las Políticas Públicas" en Rolando Franco y Jorge Lanzaro (comps.) *Política y Políticas Públicas en los procesos de reforma de América Latina* (México, Flacso).
- Torres Dávila, Víctor Hugo (2008) "*Políticas Públicas, Territorios y Localidades*" (Quito, Ediciones Abya Yala).