

Volumen 6 - Número 1 - Enero/Marzo 2019

REVISTA INCLUSIONES

REVISTA DE HUMANIDADES
Y CIENCIAS SOCIALES

ISSN 0719-4706

Homenaje a

Adolfo A. Abadía

MIEMBRO DE HONOR COMITÉ INTERNACIONAL

REVISTA INCLUSIONES

Portada: Felipe Maximiliano Estay Guerrero

221 B

WEB SCIENCES

CUERPO DIRECTIVO

Directora

Mg. © Carolina Cabezas Cáceres
Universidad de Los Andes, Chile

Subdirector

Dr. Andrea Mutolo

Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México

Dr. Juan Guillermo Mansilla Sepúlveda

Universidad Católica de Temuco, Chile

Dr. Francisco Ganga Contreras

Universidad de Los Lagos, Chile

Editor

Drdo. Juan Guillermo Estay Sepúlveda
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Editor Científico

Dr. Luiz Alberto David Araujo

Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil

Cuerpo Asistente

Traductora: Inglés

Lic. Pauline Corthorn Escudero

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Traductora: Portugués

Lic. Elaine Cristina Pereira Menegón

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Portada

Sr. Felipe Maximiliano Estay Guerrero

Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

COMITÉ EDITORIAL

Dra. Carolina Aroca Toloza

Universidad de Chile, Chile

Dr. Jaime Bassa Mercado

Universidad de Valparaíso, Chile

Dra. Heloísa Bellotto

Universidad de San Pablo, Brasil

Dra. Nidia Burgos

Universidad Nacional del Sur, Argentina

Mg. María Eugenia Campos

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Francisco José Francisco Carrera

Universidad de Valladolid, España

Mg. Keri González

Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México

Dr. Pablo Guadarrama González

Universidad Central de Las Villas, Cuba

Mg. Amelia Herrera Lavanchy

Universidad de La Serena, Chile

Dr. Aleksandar Ivanov Katrandzhiev

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Mg. Cecilia Jofré Muñoz

Universidad San Sebastián, Chile

Mg. Mario Lagomarsino Montoya

Universidad de Valparaíso, Chile

Dr. Claudio Llanos Reyes

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Dr. Werner Mackenbach

*Universidad de Potsdam, Alemania
Universidad de Costa Rica, Costa Rica*

Mg. Rocío del Pilar Martínez Marín

Universidad de Santander, Colombia

Ph. D. Natalia Milanesio

Universidad de Houston, Estados Unidos

Dra. Patricia Virginia Moggia Münchmeyer

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Ph. D. Maritza Montero

Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Dra. Eleonora Pencheva

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Dra. Rosa María Regueiro Ferreira

Universidad de La Coruña, España

Mg. David Ruete Zúñiga

Universidad Nacional Andrés Bello, Chile

Dr. Andrés Saavedra Barahona

Universidad San Clemente de Ojrid de Sofía, Bulgaria

Dr. Efraín Sánchez Cabra

Academia Colombiana de Historia, Colombia

Dra. Mirka Seitz

Universidad del Salvador, Argentina

COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL

Comité Científico Internacional de Honor

Dr. Adolfo A. Abadía

Universidad ICESI, Colombia

Dr. Carlos Antonio Aguirre Rojas

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Martino Contu

Universidad de Sassari, Italia

Dr. Luiz Alberto David Araujo

Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil

Dra. Patricia Brogna

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Horacio Capel Sáez

Universidad de Barcelona, España

Dr. Javier Carreón Guillén

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Lancelot Cowie

Universidad West Indies, Trinidad y Tobago

Dra. Isabel Cruz Ovalle de Amenabar

Universidad de Los Andes, Chile

Dr. Rodolfo Cruz Vadillo

Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, México

Dr. Adolfo Omar Cueto

Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Dr. Miguel Ángel de Marco

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Emma de Ramón Acevedo

Universidad de Chile, Chile

Dr. Gerardo Echeita Sarrionandia

Universidad Autónoma de Madrid, España

Dra. Patricia Galeana

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dra. Manuela Garau

Centro Studi Sea, Italia

Dr. Carlo Ginzburg Ginzburg

*Scuola Normale Superiore de Pisa, Italia
Universidad de California Los Ángeles,
Estados Unidos*

José Manuel González Freire

Universidad de Colima, México

Dra. Antonia Heredia Herrera

Universidad Internacional de Andalucía, España

Dr. Eduardo Gomes Onofre

Universidade Estadual da Paraíba, Brasil

Dra. Blanca Estela Zardel Jacobo

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Miguel León-Portilla

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Miguel Ángel Mateo Saura

Instituto de Estudios Albacetenses "don Juan Manuel", España

Dr. Carlos Tulio da Silva Medeiros

Diálogos em MERCOSUR, Brasil

Dr. Álvaro Márquez-Fernández

Universidad del Zulia, Venezuela

Dr. Oscar Ortega Arango

Universidad Autónoma de Yucatán, México

Dr. Antonio-Carlos Pereira Menaut

Universidad Santiago de Compostela, España

Dr. José Sergio Puig Espinosa

Dilemas Contemporáneos, México

Dra. Francesca Randazzo

Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Honduras

Dra. Yolando Ricardo

Universidad de La Habana, Cuba

Dr. Manuel Alves da Rocha

Universidade Católica de Angola Angola

Mg. Arnaldo Rodríguez Espinoza

Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica

Dr. Miguel Rojas Mix

Coordinador la Cumbre de Rectores Universidades Estatales América Latina y el Caribe

Dr. Luis Alberto Romero

CONICET / Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Maura de la Caridad Salabarría Roig

Dilemas Contemporáneos, México

Dr. Adalberto Santana Hernández

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Juan Antonio Seda

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dr. Saulo Cesar Paulino e Silva

Universidad de Sao Paulo, Brasil

Dr. Miguel Ángel Verdugo Alonso

Universidad de Salamanca, España

Dr. Josep Vives Rego

Universidad de Barcelona, España

Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Comité Científico Internacional

Mg. Paola Aceituno

Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile

Ph. D. María José Aguilar Idañez

Universidad Castilla-La Mancha, España

Mg. Elian Araujo

Universidad de Mackenzie, Brasil

Mg. Romyana Atanasova Popova

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Dra. Ana Bénard da Costa

*Instituto Universitario de Lisboa, Portugal
Centro de Estudios Africanos, Portugal*

Dra. Alina Bestard Revilla

Universidad de Ciencias de la Cultura Física y el Deporte, Cuba

Dra. Noemí Brenta

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Rosario Castro López

Universidad de Córdoba, España

Ph. D. Juan R. Coca

Universidad de Valladolid, España

Dr. Antonio Colomer Vialdel

Universidad Politécnica de Valencia, España

Dr. Christian Daniel Cwik

Universidad de Colonia, Alemania

Dr. Eric de Léséulec

INS HEA, Francia

Dr. Andrés Di Masso Tarditti

Universidad de Barcelona, España

Ph. D. Mauricio Dimant

Universidad Hebrea de Jerusalén, Israel

Dr. Jorge Enrique Elías Caro

Universidad de Magdalena, Colombia

Dra. Claudia Lorena Fonseca

Universidad Federal de Pelotas, Brasil

Dra. Ada Gallegos Ruiz Conejo

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Dr. Francisco Luis Giraldo Gutiérrez

*Instituto Tecnológico Metropolitano,
Colombia*

Dra. Carmen González y González de Mesa

Universidad de Oviedo, España

Ph. D. Valentin Kitanov

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Mg. Luis Oporto Ordóñez

Universidad Mayor San Andrés, Bolivia

Dr. Patricio Quiroga

Universidad de Valparaíso, Chile

Dr. Gino Ríos Patio

Universidad de San Martín de Porres, Per

Dr. Carlos Manuel Rodríguez Arrechavaleta

*Universidad Iberoamericana Ciudad de
México, México*

Dra. Vivian Romeu

*Universidad Iberoamericana Ciudad de
México, México*

Dra. María Laura Salinas

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

Dr. Stefano Santasilia

Universidad della Calabria, Italia

Mg. Silvia Laura Vargas López

*Universidad Autónoma del Estado de
Morelos, México*

Dra. Jaqueline Vassallo

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Dr. Evandro Viera Ouriques

Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil

Dra. María Luisa Zagalaz Sánchez

Universidad de Jaén, España

Dra. Maja Zawierzeniec

Universidad Wszechnica Polska, Polonia

Editorial Cuadernos de Sofía

Santiago – Chile

Representante Legal

Juan Guillermo Estay Sepúlveda Editorial

REVISTA
INCLUSIONES
REVISTA DE HUMANIDADES
Y CIENCIAS SOCIALES

CUADERNOS DE SOFÍA
EDITORIAL

Indización, Repositorios y Bases de Datos Académicas

Revista Inclusiones, se encuentra indizada en:



Information Matrix for the Analysis of Journals

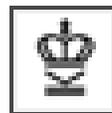






uOttawa

Bibliothèque
Library



REX



WESTERN
THEOLOGICAL SEMINARY

BIBLIOTECA ELECTRÓNICA
DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA



Ministerio de
Ciencia, Tecnología
e Innovación Productiva



Vancouver Public Library



Universidad
de Concepción

BIBLIOTECA UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN

EST. 1785
UNB
LIBRARIES



UNIVERSITY OF
SASKATCHEWAN

MLZ
Heinz Maier-Leibnitz Zentrum

Hellenic Academic Libraries Link

HEAL LINK

Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών

POLÍTICAS PARA LA PRIMERA INFANCIA EN ECUADOR

POLICIES FOR THE FIRST CHILDHOOD IN ECUADOR

Mg. María Patricia Erazo Ortega

Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ecuador
mperazo@puce.edu.ec

Dr. Franklin Orlando Barriga Bedoya

Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ecuador
fbarriga073@puce.edu.ec

Fecha de Recepción: 28 de noviembre de 2018 – **Fecha Revisión:** 10 de diciembre de 2018

Fecha de Aceptación: 20 de diciembre de 2018 – **Fecha de Publicación:** 01 de enero de 2019

Resumen

Mediante este artículo se exploran cuáles son las políticas ecuatorianas establecidas para atender a la Primera infancia (niños de 0-5 años). Esta aproximación presenta una visión panorámica de la situacional infantil, los problemas que impiden hacer efectivos sus derechos, las acciones mancomunadas a nivel internacional y nacional que se han emprendido y, de modo particular en el Ecuador, analiza las políticas, estrategias y acciones derivadas del marco normativo que debe garantizar el cumplimiento de la Constitución vigente desde el año 2008. Con estos referentes ha sido posible identificar dos aspectos fundamentales, el primero, la eficacia o ineficacia de las políticas para la primera infancia al momento de aplicarse; y el segundo, el vislumbrar su prospectiva. Por la naturaleza temática del contenido, la metodología utilizada parte de la revisión documental-bibliográfica y de la técnica de la entrevista. La primera contribuye al análisis de contenido; la segunda recaba el testimonio de los representantes de los órganos rectores ecuatorianos, encargados de vigilar e implementar la aplicación de las políticas diseñadas. Con estos elementos se procede a triangular los datos categoriales para establecer la correspondencia o no entre las intenciones políticas proclamadas en la Constitución del 2008 y la vivencia real de los derechos infantiles declarados.

Palabras Claves

Primera infancia – Estado – Plan de desarrollo – Política de desarrollo – Constitución

Abstract

This article explores which established Ecuadorian policies are in order to assist early childhood (0 to 5-year-old children). This approach shows a panoramic opinion of the childish situation, the problems that prevent from making effective its rights, the national and international concerted actions undertaken, and particularly in Ecuador, it analyzes politics, strategies and actions derived from the legal framework that guarantees the fulfilment of Constitution, valid from 2008. With all these references, it has been possible to identify two fundamental aspects: the first one, the efficiency and inefficiency in the application of early childhood policies, and the second one, glimpsing its prospective. According to the content of the thematic nature, the applied methodology initiates with the documentary bibliographical review, and interview technique. The first one contributes to the content analysis, and the second collects the testimony from the representative Ecuadorian ruler organs, which are in charge of looking out and implementing the application of the

designed policies. These elements assistance to entwine categorical data and establish the existence of a connection between political intentions, proclaimed in the Constitution of 2008, and the real experience of the infants' declared rights.

Keywords

Early childhood – State – Development plan – Development policy – Constitution

Para Citar este Artículo:

Erazo Ortega, María Patricia y Barriga Bedoya, Franklin Orlando. Políticas para la primera infancia en Ecuador. Revista Inclusiones Vol: 6 num 1 (2019): 152-171.

1.- Antecedentes

La comunidad internacional ha tenido avances significativos en cuanto al establecimiento de políticas y mecanismos de protección para el desarrollo integral de niños de 0 a 5 años. Sin embargo, existen factores que lesionan derechos esenciales para este grupo de edad y, por ende, imposibilitan -en algunos casos- la implementación de políticas más efectivas de atención para los menores en mención.

Estos factores se tornan más evidentes en Estados sumidos en profundas crisis económicas, desestabilización política, falta de una verdadera aplicación de la normativa internacional, carencia de toma de conciencia en cuanto la protección y goce derechos de niños y niñas de 0 a 5 años de edad. La pobreza, por ejemplo, es uno de ellos: “En los países de ingresos medianos y bajos, 250 millones de niños menores de 5 años corren el riesgo de no alcanzar su potencial de desarrollo debido a la pobreza extrema y al retraso del crecimiento”¹. Los menores se ven imposibilitados de acceder a elementos básicos para su desarrollo, como el derecho a la vida, a vivir en familia, a una identidad, a la alimentación, al agua, a la salud, a la educación, al juego, a la libertad y a la protección. Del mismo modo, se lesionan principios fundamentales relacionados con el derecho a la niñez, como el del interés superior del niño, de la responsabilidad compartida, la no discriminación, la participación del niño, la igualdad, la prioridad absoluta, la supervivencia y desarrollo, la progresividad y la diversidad cultural.

Otros factores son los conflictos internos dentro de un Estado, desintegración familiar, abandono, maltrato, desigualdad, desnutrición, exclusión social que, a futuro, van a incidir enormemente en su edad adulta. Si existe la falta o limitación de financiamiento de programas para enfrentar estos males sociales, la situación se vuelve más compleja. Frente a esta problemática es imprescindible la cooperación internacional. Los Estados han suscrito varios instrumentos jurídicos internacionales² con el fin de establecer un compromiso global en beneficio de la primera infancia.

¹ “Desarrollo de la Primera Infancia”, UNICEF, consultada 1 octubre, 2018, <https://www.unicef.org/es/desarrollo-de-la-primera-infancia>

² Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Convención sobre los Derechos del Niño de 1989; Declaración Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las Necesidades Básicas del Aprendizaje, Jomtien, Tailandia de 1990; Declaración Mundial sobre la Supervivencia la Protección y el Desarrollo del Niño y Plan de Acción para la Aplicación de 1990; Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, La Haya, 1993; Marco de Acción de Dakar: Educación para Todos del 2000; Observación General 7 del Comité de los Derechos del Niño sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia de 2005; Declaración de Morelia, Congreso Mundial de Educación de la Infancia para la Paz del 2006; Informe sobre la Infancia y Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2007; Declaración de Albacete durante el Congreso Mundial de Educación para la Paz en la Primera Infancia de 2007; Marco de Acción y Cooperación de Moscú suscrito durante la "Primera Conferencia Mundial sobre atención y educación de la primera infancia", organizada por la UNESCO en el 2010; Declaración de la 66ª Asamblea y Conferencia Mundial de la (OMEP)²² celebrada en Cork, Irlanda, en el 2014, que invoca la igualdad de derechos y la promulgación de políticas sobre cuidados integrales y educación para este grupo de edad; Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2015; Declaración de Medellín de 2015 en que la OMEP promueve la defensa del derecho a la educación en la primera infancia.

A nivel de OEA, se han establecido instrumentos políticos y jurídicos en beneficio de la primera infancia: Declaración de Scarborough y Compromisos para la Acción de 2005; Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia de 2007; Carta Social de las Américas; Renovación del Compromiso Hemisférico del combate de la pobreza de 2009; Declaración de Principios en favor de la Primera Infancia en las Américas de 2012.

Estas iniciativas constituyen la base esencial para emprender políticas públicas sobre desarrollo infantil integral en cada uno de los Estados, con el fin de atender a este grupo poblacional y resolver los diversos problemas a través de acciones concretas. La primera infancia requiere una prioritaria atención estatal por ser una etapa fundamental para el desarrollo del ser humano en los ámbitos cognitivo, físico y socioemocional: “Por otro lado, las neurociencias han demostrado que en los primeros años de vida el cerebro se desarrolla muy rápidamente y es particularmente sensible a los entornos de crianza ricos y estimulantes”³. “La capacidad de los seres humanos para aprender durante estos años es mayor y su conjunto de habilidades básicas es mucho más maleable”⁴.

La inversión en programas de primera infancia de calidad tiene, así, una elevada tasa de retorno para toda la sociedad. Algunas estimaciones realizadas por Heckman indican que por cada US\$1 invertido en políticas de primera infancia de calidad existe un retorno para la sociedad de hasta US\$17⁵. Las pruebas PISA (Programme for International Student Assessment) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) muestran que los alumnos de 15 años que han asistido, al menos, un año a la educación inicial obtienen mejores resultados que aquellos que no lo han hecho, incluso luego de tomar en cuenta sus perfiles socioeconómicos⁶. Invertir en primera infancia es la mejor decisión que un país puede tomar⁷.

2.- Normativa sobre Primera Infancia en Ecuador

Cabe mencionar que la piedra angular para la planificación, ejecución y control de las diversas políticas en Ecuador es la Constitución de la República de 2008, documento en el que se ven avances en torno a la atención de determinados grupos, así como la exhortación a implementar políticas como formas de solución a las diversas necesidades requeridas por la sociedad ecuatoriana.

El referido cuerpo legal incorpora el Derecho al Buen Vivir en estos términos:

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir⁸

³ Carolina Aulicino y Gala Díaz Angou, Políticas Públicas de Desarrollo Infantil en América Latina. Panorama y Análisis de Experiencias (Sao Paulo: Fundación María Cecilia Souto Vdugal, 2015), consultado 3 octubre, 2018, <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2016/03/FINAL-Políticas-publicas-de-desarrollo-infantil-en-AL-2.pdf>

⁴ Carolina Aulicino y Gala Díaz Angou, Políticas Públicas de Desarrollo Infantil... 6.

⁵ Carolina Aulicino y Gala Díaz Angou, Políticas Públicas de Desarrollo Infantil... 6.

⁶ Carolina Aulicino y Gala Díaz Angou, Políticas Públicas de Desarrollo Infantil... 6.

⁷ Carolina Aulicino y Gala Díaz Angou, Políticas Públicas de Desarrollo Infantil... 6.

⁸ Ecuador, Constitución 2008 (Quito: Asamblea Nacional del Ecuador, 2018), 23.

El Título II, Capítulo II, de la Constitución abarca los Derechos del Buen Vivir y que son exigibles para todas las personas. Se encuentran regulados desde el artículo 12 hasta el artículo 34. Entre estos: derecho al agua, alimentación, ambiente sano, comunicación e información, cultura y ciencia, educación, hábitat y vivienda, salud, trabajo y seguridad social.

Dentro del Título II, el Capítulo III se refiere a los derechos atribuidos a personas y grupos de atención prioritaria:

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”⁹

La Constitución ecuatoriana incluye a los niños, niñas y adolescentes como grupo de atención prioritaria, condición que obliga al Estado a enfocarse en políticas públicas destinadas a tal fin, solucionar cualquier área en donde se presenten problemas. Los artículos 44 al 46¹⁰ mencionan varios principios invocados a nivel internacional en

⁹ Ecuador.Constitución Política... 35.

¹⁰ 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.

Art. 45.- Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten; a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades; y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar. El Estado garantizará su libertad de expresión y asociación, el funcionamiento libre de los consejos estudiantiles y demás formas asociativas.

Art. 46.- El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes: 1. Atención a menores de seis años, que garantice su nutrición, salud, educación y cuidado diario en un marco de protección integral de sus derechos. 2. Protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica. Se prohíbe el trabajo de menores de quince años, y se implementarán políticas de erradicación progresiva del trabajo infantil. El trabajo de las adolescentes y los adolescentes será excepcional, y no podrá conculcar su derecho a la educación ni realizarse en situaciones nocivas o peligrosas para su salud o su desarrollo personal. Se respetará, reconocerá y respaldará su trabajo y las demás actividades siempre que no atenten a su formación y a su desarrollo integral. 3. Atención preferente para la plena integración social de quienes tengan discapacidad. El Estado garantizará su incorporación en el sistema de educación regular y en la sociedad. 4. Protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoque tales situaciones. 5. Prevención contra el uso de estupefacientes o psicotrópicos y el consumo de bebidas alcohólicas y otras sustancias nocivas para su salud y desarrollo. 6. Atención prioritaria en caso de desastres, conflictos armados y todo tipo de emergencias. 7. Protección frente a la

beneficio de los niños, niñas y adolescentes, como el de responsabilidad compartida y el del interés superior del niño con el fin de propender a su desarrollo integral. Para fines normativos, el artículo 44 de la Constitución ecuatoriana define al desarrollo integral como el “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”. El marco constitucional invoca la protección y el goce de los derechos humanos y específicos a su edad y la implementación de medidas que aseguren la protección de sus derechos entre estas: la atención a menores de seis años, que garantice su nutrición, salud, educación y cuidado diario en un marco de protección integral de sus derechos. Un factor esencial se enfoca en las políticas públicas de comunicación que priorizarán su educación y el respeto a sus derechos de imagen, integridad y los demás específicos de su edad. Se establecerán limitaciones y sanciones para hacer efectivos estos derechos, tal como lo dispone el artículo 46 numeral 7 de la Constitución ecuatoriana.

3.- Políticas de Primera Infancia en Ecuador

La implementación de políticas públicas sobre desarrollo infantil está en constante crecimiento por parte de varios países que componen la comunidad internacional. Han sido diversas las iniciativas internacionales que se han presentado (tratados, declaraciones, marcos de acción, etc.) en beneficio de la niñez, descritas con anterioridad. Esto es lo que ha posibilitado, a más de su ley interna para que cada Estado pueda incorporar políticas, programas, proyectos de atención a la infancia:

Un avance visible con este propósito, es que algunos países de la región, incluyendo el Ecuador, son conscientes de la básica interconexión entre la infancia temprana y los procesos de desarrollo. El Ecuador incluso ha asumido el reto de la atención a la Infancia Temprana como política de estado, lo que implica una promoción integral y holística del Desarrollo Infantil Integral, utilizando estrategias y enfoques sectoriales e intersectoriales bajo visiones amplias y horizontales¹¹

La política de Desarrollo Infantil Integral se resume en la aplicación del principio de la responsabilidad compartida donde familia, sociedad y Estado estructuran un sistema de protección y Desarrollo Infantil óptimo afincado en servicios públicos y privados de calidad y eficiencia en beneficio de los menores.

influencia de programas o mensajes, difundidos a través de cualquier medio, que promuevan la violencia, o la discriminación racial o de género. Las políticas públicas de comunicación priorizarán su educación y el respeto a sus derechos de imagen, integridad y los demás específicos de su edad. Se establecerán limitaciones y sanciones para hacer efectivos estos derechos.8. Protección y asistencia especiales cuando la progenitora o el progenitor, o ambos, se encuentran privados de su libertad. 9. Protección, cuidado y asistencia especial cuando sufran enfermedades crónicas o degenerativas.

¹¹ Ministerio de Inclusión Económica y Social, Política Pública Desarrollo Infantil Integral (Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2013), consultado 5 octubre, 2018, <https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/11/Libro-de-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas.pdf>

En la Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia, la Infancia Plena - que comenzó a ejecutarse a partir del 2012- se alineó al Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, propugnando la nutrición, estimulación temprana, educación, afecto en menores de 0 a 5 años de edad, bajo una visión intersectorial e integral.

En la actualidad, la Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia contempla la Infancia Plena como una política impulsada por el gobierno ecuatoriano con el fin de establecer un *modelo integral de atención a la primera infancia basado en el enfoque de derechos, considerando el territorio, la interculturalidad y el género para asegurar el acceso, cobertura y calidad de los servicios dirigidos a las niñas y los niños de cero a cinco años*¹². Lo expuesto se traduce en el objetivo general de dicha estrategia.

Esta Estrategia Nacional se basa en la aplicación del principio de la responsabilidad compartida que corresponde a los padres, la familia, el Estado y a la comunidad; todo lo concerniente al respeto, cuidado, protección y exigibilidad de derechos. El papel del Estado ha sido definir y ejecutar políticas, planes y programas en beneficio de los menores y proveer de los servicios pertinentes con el fin de satisfacer sus necesidades básicas.

Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021

Es el instrumento marco en el que se guiarán las diversas políticas, programas y proyectos públicos, tal como lo estipula el artículo 280 de la Constitución Ecuatoriana:

Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores¹³.

La Carta Magna ecuatoriana, no solo de carácter descriptivo, abre caminos, establece procedimientos y mecanismos para exigir su cumplimiento, es decir, propicia la implementación de garantías para proteger los supremos intereses colectivos. Esta garantía constitucional de derechos tiene mayor solidez con la construcción de políticas públicas destinadas a atender y solucionar, de manera efectiva, cualquier área en la que se encuentren problemas públicos específicos.

El presente Plan Nacional de Desarrollo hace eco a la cooperación internacional para subsanar problemas comunes a los Estados y al cumplimiento de tratados y demás compromisos internacionales que se establecieron para estos fines, se relaciona directamente con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en base a los ODM¹⁴.

¹² “Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia-Infancia Plena”, Secretaría Técnica Plan Toda una Vida, consultada 5 octubre, 2018, <https://www.todaunavida.gob.ec/primera-infancia/>

¹³ Ecuador, Constitución Política... 137.

¹⁴ ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio, en Carolina Aulicino y Gala Díaz Angou, Políticas Públicas de Desarrollo Infantil...

La planificación ha permitido establecer estrategias conjuntas a nivel regional y global para atender las problemáticas similares en los diferentes países. Por lo tanto, está pensada también como un “instrumento técnico-político que permite empatar agendas nacionales para la consolidación de una agenda regional”¹⁵

El Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida, para el período 2017-2021, se compone de tres Ejes Programáticos y nueve Objetivos Nacionales de Desarrollo, sobre la base del medio ambiente sustentable y el desarrollo territorial.

Eje 1: Derechos para todos durante toda la vida¹⁶:

Eje 2: Economía al servicio de la sociedad¹⁷:

Eje 3: Más sociedad, mejor Estado¹⁸:

Como puede apreciarse, el primer eje busca dar respuestas al ser humano -como sujeto de derechos- a lo largo de toda su vida, el goce de garantías constitucionales para que pueda desarrollarse en todos los ámbitos. La declaración de su primer objetivo procura proporcionar una garantía de vida digna en igualdad de oportunidades para todos los individuos y es el Estado el ente que se encarga de establecer las pautas para este desarrollo, a través de igualdad de oportunidades y condiciones tendientes a alcanzar sus objetivos. Se busca que las personas tengan conciencia en cuanto a la exigibilidad de sus derechos civiles y políticos. Este objetivo tiene una estrecha relación con el artículo 66, numeral 2, de la Constitución ecuatoriana que establece:

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios¹⁹.

El Estado ecuatoriano pretende combatir la pobreza, erradicar la violencia, promover una salud integral y una atención universal de calidad, desarrollo de infraestructura sanitaria, políticas inclusivas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad.

Se vuelve pertinente impulsar políticas e intervenciones de desarrollo integral en beneficio de la primera infancia en los ámbitos de salud, educación, protección y cuidado;

¹⁵ Consejo Nacional de Planificación, Toda una Vida. Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 (Quito, Consejo Nacional de Planificación, 2017), consultado 7 octubre, 2018, http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_OK.compressed1.pdf

¹⁶ Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas; Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades; Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones

¹⁷ Consolidar la sostenibilidad del sistema económico, social y solidario y afianzar la dolarización; Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible, de manera redistributiva y solidaria; Desarrollar las capacidades productivas y del entorno, para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir Rural.

¹⁸ Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía; Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social; Garantizar la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente al país en la región y el mundo.

¹⁹ Ecuador, Constitución política... 50.

así como subsanar inconvenientes en cuanto a la calidad de los servicios educativos en zonas rurales, cobertura de servicios salud, violencia física, psicológica y sexual en contra de niños y niñas con el fin de garantizar sus derechos.

En lo que respecta a la primera infancia, el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 presenta cifras alarmantes que permiten tener una visión de cómo se encuentra este sector de la población ecuatoriana y cuáles son sus principales necesidades:

En el país, a 2016, la mortalidad infantil registra valores de 9,07 muertes por cada 1000 nacidos vivos. A nivel territorial, aún subsisten altos niveles de mortandad, sobre todo en provincias de la Sierra como Bolívar, Chimborazo y Carchi. Asimismo, para 2014 un cuarto de la población menor de 2 años de edad (24,8%) presentó desnutrición crónica, que afectó fundamentalmente a niños y niñas indígenas y a la población que habita en zonas rurales (INEC, 2014). Esta realidad evidencia un gran desafío para articular los programas orientados a atender a las mujeres desde la gestación hasta los primeros años de vida de los niños y niñas, a través de la implementación y seguimiento de una política intersectorial integral con enfoque territorial²⁰

Sobre la base a lo expuesto, el Estado ecuatoriano ha impulsado políticas orientadas a cumplir con los objetivos establecidos en el primer eje (Derechos para todos durante toda la vida). El primer objetivo, tal como se mencionó, es garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.

Políticas

Las políticas propuestas sobre primera infancia desprendidas del Primer eje son:

- 1.1 Promover la inclusión económica y social; combatir la pobreza en todas sus dimensiones, a fin de garantizar la equidad económica, social, cultural y territorial;
- 1.2 Generar capacidades y promover oportunidades en condiciones de equidad, para todas las personas a lo largo del ciclo de vida;
- 1.3 Combatir la malnutrición, erradicar la desnutrición y promover hábitos y prácticas de vida saludable, generando mecanismos de corresponsabilidad entre todos los niveles de gobierno, la ciudadanía, el sector privado y los actores de la economía popular y solidaria, en el marco de la seguridad y soberanía alimentaria;
- 1.4 Garantizar el desarrollo infantil integral para estimular las capacidades de los niños y niñas, considerando los contextos territoriales, la interculturalidad, el género y las discapacidades;
- 1.5 Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural;
- 1.6 Garantizar el derecho a la salud, la educación y al cuidado integral durante el ciclo de vida, bajo criterios de accesibilidad, calidad y pertinencia territorial y cultural²¹

²⁰ Consejo Nacional de Planificación, Toda una Vida. Plan Nacional de Desarrollo... 49.

²¹ Consejo Nacional de Planificación, Toda una Vida. Plan Nacional de Desarrollo... 58.

Las Metas a 2021 que el gobierno se propone al finalizar su mandato y que se relacionan con la primera infancia son:

- Reducir la razón de mortalidad materna de 44,6 a 36,2 fallecimientos por cada 100 000 nacidos vivos a 2021.
- Reducir la tasa de mortalidad infantil de 8,95 a 6,8 por cada 1 000 nacidos vivos a 2021.
- Reducir de 24,8% al 14,8% la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 2 años, a 2021.
- Reducir de 23,9% al 13,2% la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 5 años, a 2021.
- Aumentar del 46,4% al 64%, la prevalencia de lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses de vida, a 2021.
- Incrementar el porcentaje de niñas y niños menores de cinco años que participan en programas de primera infancia, a 2021.
- Eliminar el porcentaje de niños de hasta 18 meses de edad con transmisión materno-infantil con VIH a 2021²²

Dentro de las intervenciones emblemáticas para cumplir con el primer eje del Plan Nacional de Desarrollo se ha diseñado el Plan Toda una Vida que busca fortalecer e institucionalizar políticas públicas y servicios para garantizar los derechos fundamentales de las personas, de manera especial en personas que requieran atención prioritaria y que se encuentran en situación de vulnerabilidad, descritas en el artículo 35 de la Carta Magna ecuatoriana.²³ En esta perspectiva se han realizado intervenciones emblemáticas: Mis Mejores Años, Impulso Joven, Casa para Todos, Menos Pobreza, más desarrollo; Misión “Las Manueles”; Programa “Las Joaquinas”.

En lo que respecta a la primera infancia, la Misión Ternura plantea precautelar los intereses del menor desde los primeros meses de embarazo, cuando está en el vientre materno, hasta su desarrollo dentro de los primeros 5 años de vida. Busca garantizar el derecho a la alimentación desde una cultura de nutrición adecuada a lo largo del ciclo vital. Para ser efectiva dicha Misión, se requiere de la participación coordinada de las siguientes entidades estatales: Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Deporte; Ministerio de Agricultura y Ganadería; Ministerio del Ambiente y Agua²⁴; y, los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El Ministerio de Inclusión Económica y Social tiene una estrecha relación con la primera base del Plan Nacional de Desarrollo: Derechos para todos durante toda la vida, así como de su primer objetivo concerniente a garantizar una existencia digna con iguales oportunidades para todas las personas. Sus ejes estratégicos para cumplir con este objetivo son: acceso y cobertura, promoción del desarrollo integral, calidad del servicio y corresponsabilidad, enfocados exclusivamente a las siguientes políticas:

²² Consejo Nacional de Planificación, Toda una Vida. Plan Nacional de Desarrollo... 58.

²³ 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

²⁴ Mediante Decreto Ejecutivo N° 533 del 3 de octubre de 2018 se fusiona el Ministerio del Ambiente con la Secretaría del Agua para convertirse en el Ministerio del Ambiente y Agua.

1.2 Generar capacidades y promover oportunidades en condiciones de equidad, para todas las personas a lo largo del ciclo de vida;

1.3 Combatir la malnutrición, erradicar la desnutrición y promover hábitos y prácticas de vida saludable, generando mecanismos de corresponsabilidad entre todos los niveles de gobierno, la ciudadanía, el sector privado y los actores de la economía popular y solidaria, en el marco de la seguridad y soberanía alimentaria;

1.4 Garantizar el desarrollo infantil integral para estimular las capacidades de los niños y niñas, considerando los contextos territoriales, la interculturalidad, el género y las discapacidades;

1.5 Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural.

La Misión Ternura pertenece al eje estratégico del Ministerio de Inclusión Económica y Social de Ecuador, respecto a la promoción al desarrollo integral y se dirige a cumplir las siguientes políticas:

1.3 Combatir la malnutrición, erradicar la desnutrición y promover hábitos y prácticas de vida saludable, generando mecanismos de corresponsabilidad entre todos los niveles de gobierno, la ciudadanía, el sector privado y los actores de la economía popular y solidaria, en el marco de la seguridad y soberanía alimentaria;

1.4 Garantizar el desarrollo infantil integral para estimular las capacidades de los niños y niñas, considerando los contextos territoriales, la interculturalidad, el género y las discapacidades.

En cuanto a la ampliación de cobertura de la Misión Ternura se establecen como metas para el 2021:

- Alcanzar la participación del 65% del total de niños y niñas de 0 a 36 meses en programas de desarrollo infantil. Cobertura actual: 30%.
- Alcanzar al 75% de los usuarios que provengan de familias en situación de vulnerabilidad por ingresos.
- Reducir la prevalencia de la desnutrición crónica en niños/as menores de 2 años de 24% del 2014 al 14,8% al 2021²⁵

Para agosto de 2017, el Ministerio de Inclusión Económica y Social de Ecuador considera como avances y retos, en torno a políticas de primera infancia, los siguientes:

²⁵ “Plan Toda una Vida: Avances y retos de la protección social para la niñez en Ecuador”, Ministerio de Inclusión Económica y Social, consultada 9 octubre, 2018, <https://www.unicef.org.ar/seminario2017/img/dia-2/sesion-3/presentacion-unicef-van-espinel-buenos-aires.pdf>

Avances

- Definición de políticas públicas intersectoriales para atención a la primera infancia.
- Los resultados de logros e impacto de las políticas de desarrollo infantil integral son garantía de la asignación presupuestaria anual.
- Planificación presupuestaria y de servicios a partir de criterios de focalización y priorización de las prestaciones sociales.
- Mecanismos de corresponsabilidad institucionalizados a través de diálogos con comités de familia y consejería en varios ámbitos de niñez.

Retos

- Fortalecimiento de la articulación intersectorial para la definición de metas e indicadores comunes.
- Mejorar la calidad del gasto en respuesta a indicadores nacionales y regionales de logros en primera infancia.
- Cierre de brechas y universalización de la atención en primera infancia.
- Evaluación participativa de las políticas públicas.
- Fortalecimiento de procesos de articulación y complementariedad entre actores y autoridades locales.
- Fortalecer sistemas de información nacional.
- Establecimiento de acuerdos regionales para un avance conjunto en temas de infancia²⁶

El 23 de febrero de 2018, el gobierno ecuatoriano lanzó oficialmente el Programa Misión Ternura, entre cuyos propósitos figura garantizar el derecho a la lactancia materna, hacer frente a la desnutrición infantil, establecer la atención integral de salud y el acceso a la educación inicial, todos estos como componentes que posibilitan el desarrollo integral de niños y niñas de 0 a 5 años de edad en el territorio ecuatoriano.

El 2 de julio de 2018, dentro del Seminario Internacional "Políticas para criar con ternura", celebrado en FLACSO (Ecuador), la Ministra de Inclusión Económica y Social de Ecuador²⁷, al referirse a las políticas de primera infancia implementadas en el país, presentó una serie de indicadores, cifras, iniciativas, acciones ejecutadas y desafíos que tiene esta cartera de Estado que servirán de guía para conocer la situación actual de la primera infancia en Ecuador. Las referencias más significativas de su ponencia se muestran a continuación:

A nivel de cifras, se indicó que 1 de cada 10 ecuatorianos son niños y niñas menores de 5 años. Cada 4 niños y niñas menores de 5 años tienen desnutrición crónica.

Las acciones emprendidas por el MIES²⁸ han comenzado con la revisión de la Política de Desarrollo Infantil en procura de reducir los índices de

²⁶ Ministerio de Inclusión Económica y Social, "Plan Toda una Vida... 15.

²⁷ Berenice Cordero, Políticas de Primera Infancia (Ponencia presentada durante el Seminario Internacional Políticas para criar con ternura, Quito, 2 julio, 2018).

²⁸ MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social. Es un Ministerio del Estado ecuatoriano, el cual define y ejecuta políticas públicas, planes, programas, proyectos de inclusión económica y social en beneficio de toda la población ecuatoriana, mediante trabajo con los grupos de atención

mortalidad infantil por razones prevenibles y de desnutrición. Asimismo se plantea la innovación de prácticas institucionales (mediante la revisión tanto de la arquitectura organizacional como de los modelos y procedimientos para la gestión y atención, reflejados en territorios y metas específicas, con la participación de alcaldes, organizaciones de la sociedad civil (osc) y la academia); en dicho sentido, se genera el establecimiento de Misiones y, en lo concerniente a la primera infancia, la Misión Ternura, con un nuevo marco legal e institucional, es la llamada a cumplir con este cometido.

En medio de este escenario surgen los grandes desafíos, el primero de ellos guarda vínculo con la Institucionalidad Pública en Ecuador, cuyas competencias inherentes son: mejorar los mecanismos de gestión -donde la cercanía del territorio y población marcan la pauta de la innovación- y optimizar los mecanismos de complementariedad y articulación institucional.

Entre las prioridades de Misión Ternura pueden mencionarse:

- Proporcionar a cada niño la protección a través de una ruta integral de atenciones que involucran a todas las instancias comprometidas con la primera infancia. La información sobre registro social y vulnerabilidades es imprescindible. Los núcleos familiares más pobres se convierten en el punto de partida.
- Implementar acciones intersectoriales más efectivas para la política de primera infancia, tales como vocación territorial, vinculación a la colectividad, fortalecimiento de capacidades gestoras.
- Desarrollar un trabajo conjunto con los GAD parroquiales²⁹, Municipios.
- Propiciar la vigilancia comunitaria y participación ciudadana.
- Favorecer el cambio del esquema de prestación profesional al de proceso de profesionalización de primera infancia basado en el diálogo con la familia y comunidades donde la participación es clave.
- Renovar las modalidades de atención a los niños y sus familias; tal atención debe tener un carácter pertinente y relevante para superar la insuficiencia observada en los Centros de Desarrollo Infantil.
- Insistir en el reconocimiento de la consejería familiar, la atención a la madre y a toda persona encargada del cuidado de los niños de primera infancia, como acciones ineludibles de política pública para ello, el MIES debe ir del seguimiento nominal al acompañamiento familiar, mediante sistemas de información eficaces que permitan determinar qué pasa con esas familias.
- Generar una cultura de evaluación que permita una toma acertada de decisiones.

El compromiso de Misión Ternura en torno a su trabajo será:

- Revisar la norma técnica.
- Implementar una nueva modalidad de cuidado, esta será visible en los próximos meses mediante el establecimiento de los Círculos de

prioritaria y personas con vulnerabilidad. Son grupos de atención prioritaria las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de la libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas y de alta complejidad. Personas con vulnerabilidad son aquellas que están en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos.

²⁹ GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado. El GAD Parroquial es una persona jurídica de carácter público que posee autonomía política, administrativa y financiera que conforme a la ley gobierna y administra una parroquia- Es el máximo órgano administrativo para la gestión pública y ejecución de la parroquia.

cuidado, recreación y aprendizaje, opciones que buscarán acompañar a un grupo de mujeres reunidas para compartir saberes y buenas prácticas de cuidado, nutrición, alimentación, protección en zonas con altos índices de desnutrición y en situaciones de pobreza. A la par se entregará una canasta de alimentos a la madre y al niño. Con esta iniciativa se tiende a promover la corresponsabilidad entre familia y comunidad, así como también enfrentar a la desnutrición.

- Observar la Política de Primera Infancia desde todos los actores.
- Recomendar el desarrollo de una Ley de Primera Infancia, que busque establecer políticas de incentivos a la gestión para logros y resultados y mecanismos de presupuesto o resultados en base a las capacidades locales; innovación de los modelos de gestión en la institucionalidad para la primera infancia; el cuidado y la protección y sus diferentes modalidades de atención, la Estrategia Nacional de Alimentación y Nutrición, entre otros tópicos.³⁰

El propósito que guía esta investigación consiste en determinar cuáles son las políticas de primera infancia que impulsa el Ecuador, en base a qué parámetros, estrategias y acciones se busca cumplir con las mencionadas políticas, sus riesgos y, lo más importante, si son efectivas al instante de aplicarlas, así como delinear su prospectiva.

Para sustentar el presente artículo se ha utilizado la revisión documental y la técnica de la entrevista, con una matriz de siete preguntas abiertas³¹ que han permitido obtener nuevos elementos para contar con un criterio más amplio y fundamentado en relación a la temática desarrollada. En la entrevista participaron representantes de los órganos rectores, encargados de su formulación, planificación, ejecución, control y evaluación. Las entrevistas se realizaron entre octubre y noviembre de 2018, y los informantes corresponden al MIES³², la Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida³³ y su dependencia, la Dirección de Políticas y Seguimiento³⁴. Las referencias provenientes de

³⁰ Berenice Cordero, “Políticas de Primera Infancia” (Ponencia presentada durante el Seminario Internacional Políticas para criar con ternura, Quito, 2 julio, 2018).

³¹ ¿Cuáles son las principales políticas y mecanismos de protección que impulsa el Estado ecuatoriano para el desarrollo infantil de niños y niñas de 0 a 5 años de edad?; ¿Qué factores quebrantan la implementación o ejecución de políticas para el desarrollo infantil de niños y niñas de 0 a 5 años de edad en Ecuador?; A nivel institucional, ¿en base a qué parámetros y acciones se busca cumplir con los objetivos, estrategias y políticas relacionadas con la primera infancia?; La Política de Primera Infancia en Ecuador tiene un enfoque intersectorial, ¿qué acciones se ha impulsado de manera conjunta con otros entes con el fin de cumplir con los mandatos de esta política?; ¿Cuáles han sido los principales inconvenientes que se han presentado a nivel institucional como intersectorial en la implementación y ejecución de políticas para el desarrollo infantil de niños y niñas de 0 a 5 años de edad?; ¿Cuál es el papel de su institución dentro de la Estrategia Nacional Intersectorial de la Primera Infancia y dentro del Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021? y ¿Cuáles son los retos y acciones futuras a nivel institucional en torno a políticas de primera infancia?

³² Juan Pablo Bustamante, Subsecretario de Desarrollo Infantil Integral del Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador. Entrevista realizada el 26 de octubre de 2018, en la ciudad de Quito, Facultad de Ciencias de la Educación de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Entrevista: 26 de octubre de 2018.

³³ Cecilia Barragán, Asesora de la Ministra Isabel Maldonado Vasco, Secretaria Técnica del Plan Toda una Vida. Entrevista realizada en la ciudad de Quito, el 6 de noviembre de 2018, en las dependencias de la Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida.

³⁴ Pablo Ormazá, Director de Política y Seguimiento de la Secretaría Técnica Plan Toda una Vida.

las entrevistas fueron categorizadas con el fin de establecer un proceso comparativo que contribuyera a la triangulación con el análisis de contenido proveniente de la exploración bibliográfica.

En lo que respecta a la primera pregunta, existen elementos importantes en torno a la principal política que emprende el Ecuador en beneficio de la primera infancia y es la implementación del Plan Toda una Vida que la Presidencia de la República considera a esta política como prioritaria: es una política intersectorial que busca reducir la desnutrición crónica en niños y niñas de 0 a 3 años, de 0 a 5 años, el incremento de la lactancia materna y el incremento de los servicios de desarrollo infantil integral.

El Gobierno ecuatoriano creó Misión Ternura, entendida como el conjunto de servicios que se articulan con las carteras de Estado ejecutoras, a fin de garantizar la atención integral de niños y niñas hasta los mil días de vida.

Ormaza³⁵, al mencionar sobre los primeros mil días de vida, considera que las mejores intervenciones sociales que se implementan, por parte de los gobiernos o por cualquier otra instancia, encargada del desarrollo humano integral en esta edad, concentran sus esfuerzos en desarrollar el potencial del desarrollo infantil en su más amplio sentido (plano social, cognitivo, afectivo y biológico). Entonces, si no existieran políticas que permitan arrancar un adecuado desarrollo a nivel de estas esferas, lamentablemente estaría ‘desperdiciándose’ el capital humano que, a futuro, sustenta las bases de la sociedad.

Bustamante identifica que estos procesos de cambio tienen como fin implementar esta política de Estado:

Orientado a esas metas, las preguntas que nos hemos hecho en el MIES es ¿cómo vamos a resolver estas prioridades?; y, por lo tanto, hemos vivido de un año de transformaciones institucionales para alinearnos a “Misión Ternura”, esto ha significado, en primer lugar, un cambio paradigmático en el concepto de primera infancia y las competencias de desarrollo infantil integral. Hasta hace poco, en el Gobierno anterior, se asoció desarrollo infantil a educación inicial y eso tuvo una serie de consecuencias en la aplicación de la política y en la implementación de la misma. Actualmente, afirmamos de manera muy fuerte, que desarrollo infantil incluye la educación inicial, pero es mucho más que eso y, por lo tanto, se nos viene una definición más clara de desarrollo infantil como el conjunto de experiencias, relaciones e interacciones que tienen los adultos con los niños más pequeños. Por lo tanto, el desarrollo infantil integral incluye no solo al niño sino a quienes lo cuidan. Es tan determinante en los factores externos, contextuales en un niño pequeño por sus condiciones de vulnerabilidad, de autonomía relativa, que hace que el trabajo con los cuidadores en desarrollo infantil integral sea cada día más relevante. Por lo tanto, bajo esta mirada del paradigma integrador de la primera infancia hemos actuado. La primera línea de actuación ha sido cambiar las normas técnicas de los servicios de desarrollo infantil hacia este enfoque, estamos hablando ya no de un tema de visitas domiciliarias o atención en familia para mejorar las destrezas y habilidades de los niños sino para crear

Entrevista realizada en la ciudad de Quito, el 6 de noviembre de 2018, en las dependencias de la Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida.

³⁵ Pablo Ormaza, Director de Política y Seguimiento de la Secretaría Técnica Plan Toda...

contextos, entornos y relaciones de protección integral de la primera infancia. Misión Ternura tiene cuatro componentes esenciales: a) Atención integral en salud; b) Alimentación y nutrición; c) Juego y aprendizaje temprano; d) Seguridad y protección³⁶

El concepto de protección social se amplía y Misión Ternura es un buen referente para este fin. Barragán clarifica su alcance:

Se encaminan precisamente a generar este piso de protección social y para efectos de este período de gobierno eso es el “Plan Toda una Vida”, es la estrategia que es el pedacito de intervenciones avocadas a la población a mayores condiciones de vulnerabilidad que no acceden necesariamente a la seguridad social y a otros mecanismos de protección, para precisamente generar unas condiciones mínimas y evitar que caigan en condiciones de pobreza y, también, que se maximice la vulnerabilidad, porque no solamente es un tema de pobreza, es un tema de exposición a una serie de factores de riesgo.

Lo que buscamos es fundamentalmente potenciar todas aquellas capacidades que puedan desarrollar los niños y niñas en este período de vida, pero sí centrándonos aquellos que tienen mayor exposición a riesgos y que enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad. Aquí creo que hay dos elementos que son fundamentales en el accionar de Misión Ternura³⁷

Como puede apreciarse se manejan conceptos esenciales como el de “cuidado con ternura” vigente en los entornos que rodean a los niños y a la relación con sus pares y los adultos. El concepto que prevalece es el de la atención receptiva para los niños, proporcionada por los adultos, desde el momento mismo del nacimiento hasta que cumplan dieciocho años.

Ante la segunda pregunta concerniente a los factores que quebrantan la implementación o ejecución de políticas para el desarrollo infantil de los niños de 0 a 5 años de edad en el Ecuador, se identifica que los entes externos lesivos al derecho de los niños son: los patrones socioculturales, una sociedad adultocéntrica, que desconoce a los niños como sujetos de derecho; la vivencia de estereotipos; la violencia en todas sus manifestaciones; la pobreza y vulnerabilidad a la que están expuestos; el principio de la corresponsabilidad que no solo le compete al Estado sino al núcleo inmediato del menor en cuanto al cuidado, protección, la familia en un conjunto más ampliado. En el ámbito legal, Bustamante considera que existe un marco disperso y fragmentado con respecto a la primera infancia que ha evidenciado la dificultad de articulación efectiva con verdadero impacto de las políticas de la primera infancia.

Misión Ternura³⁸ pone énfasis en la población con mayores condiciones de pobreza y vulnerabilidad porque es un mecanismo de reconocimiento de los derechos de los niños; trabaja muy fuerte con las familias para fortalecer la corresponsabilidad. En este contexto, se plantea la necesidad de constituir un marco normativo especializado, específico para la primera infancia.

³⁶ Juan Pablo Bustamante, Entrevista, Quito, 26 de octubre de 2018.

³⁷ Cecilia Barragán, Entrevista, Quito 6 de noviembre de 2018.

³⁸ Misión Ternura fomenta el bienestar humano desde la gestación hasta los cinco primeros años de vida de niñas y niños en Ecuador. Su campo de acción es de carácter interinstitucional, participan el Estado, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la familia y la sociedad.

Entre los parámetros y acciones que se busca cumplir con los objetivos, estrategias y políticas relacionadas con la primera infancia, los entrevistados manifiestan que lo primero es anclar la política pública a una necesidad identificada. El Estado construye una política al ser consciente de las necesidades que existen a nivel territorial y en función de las estadísticas y del reconocimiento de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad. El parámetro base es el normativo: la Constitución de la República garantiza derechos de manera especial en los artículos 43, 44, 45, que aluden al interés superior del niño, a su protección integral y al fortalecimiento de factores protectores. Se alinea a lo manifestado en los últimos acuerdos mundiales que existen entre la OMS, UNICEF y otros organismos que señalan el trabajo con la primera infancia³⁹.

Esta política se enmarca en la ‘atención receptiva al menor’, es decir, el cuidado cariñoso y sensible trata de evitar que los niños se encuentren en entornos de violencia y vulnerabilidad. Se brinda atención en alimentación, salud, pero el afecto es esencial para un verdadero desarrollo integral.

Misión Ternura está articulada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, meta que se los Estados han establecido, con corte al 2030, para alcanzar las misiones de desigualdades. Otros cuerpos legales son el Código de Niñez y Adolescencia, la Ley Orgánica de Educación Intercultural y la Convención de los Derechos del Niño.

La Política de Primera Infancia en Ecuador tiene un enfoque intersectorial. Entre sus principales acciones constan: un acuerdo interministerial entre el Registro Civil y el MIES, para poseer la información sobre todos los nacidos vivos del país, saber dónde están y monitorear cómo se encuentran. La implementación de la base de datos Revit - generada entre el Ministerio de Salud y Registro Civil- con el fin de identificar una población relevante de niños que, por ejemplo, no tienen registro de nacimiento y referir esa información al Registro Civil. La suscripción de un acuerdo interministerial entre el MIES y el Ministerio de Salud, en que se busca que los programas de desarrollo infantil incluyan a la mujer embarazada en su diseño metodológico-técnico. Así, el caso de salud es un sistema de referencia y contrarreferencia puesto que toda mujer embarazada detectada por el MIES tiene que ser referida a Salud y lo propio ocurre cuando es detectada por el Ministerio de Salud, se la refiere al MIES.

Digno de resaltar es el concepto de “seguimiento nominal”, en que el Estado ecuatoriano tiene la obligación de acompañar al niño en gestación o recién nacido durante los primeros mil días hasta los cinco años. La Secretaría Técnica Plan Toda una Vida busca garantizar que los ministerios ejecutores respondan a un fin debidamente programado, en este caso, dentro del Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir.

Misión Ternura es un ejemplo propio de la coordinación intersectorial. Dentro de los objetivos, indicadores, metas propuestas está el trabajo mancomunado para identificar con los ministerios competentes cómo se podría llegar a disminuir los factores de riesgo

³⁹ Declaración de Innocenti de 1990 sobre la protección, promoción y apoyo a la lactancia materna; Implementación de la Iniciativa “Hospitales Amigos del Niño” 1992; Declaración conjunta OMS/UNICEF “Protección, fomento y apoyo de la lactancia materna: papel especial de los servicios de maternidad”, 1992; Convenio de Cooperación entre la Asamblea Nacional de Ecuador, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF y la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud de 2014; Plan de Acción conjunto OMS/UNICEF) contra la Neumonía de 2018.

que los niños enfrentan, así como también fortalecer los factores protectores, ambientes adecuados, saludables y provistos de juego pertinente y garantizar situaciones de alimentación y nutrición pertinentes, junto al acompañamiento de la familia. Misión Ternura brinda prestaciones de salud, servicios de desarrollo infantil para este grupo poblacional a través de dos modalidades: los Círculos de Cuidado, Recreación y Aprendizaje (CCRA) y Creciendo con Nuestros Hijos (CNH).

Entre los principales inconvenientes presentados a nivel institucional e intersectorial figura la implementación y ejecución de políticas para el desarrollo infantil de los niños de 0 a 5 años de edad. Lograr que sus funcionarios comprendan que esta tarea no es un trabajo unilateral, convoca a aunar esfuerzos. Misión Ternura, en los 96 cantones que interviene actualmente, tiene como parte de su diseño metodológico las Mesas Cantonales de Primera Infancia, en estos espacios se comparte la información y se buscan soluciones.

En cuanto al objetivo del MIES en el Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021, este se centra en los niños. Es decir, considera al sujeto en sí y no a su cualidad. Por lo tanto, el MIES ha tenido la oportunidad de constituirse en un *bigot* dinamizador de Misión Ternura y ha impulsado de modo propositivo el compromiso ético y de justicia. Cabe puntualizar que Misión Ternura, al reemplazar a la “Estrategia a Infancia Plena”, forma parte del Plan Toda una Vida y se encarga de hacer el proceso de coordinación intersectorial, para ello cuenta con unas mesas a nivel nacional y mesas territoriales a nivel cantonal presididas por un Comité, conformado por las máximas autoridades, el cual se convierte en la instancia superior de decisión.

Ante la última pregunta relacionada a distinguir los retos y acciones futuras, a nivel institucional, para atender la primera infancia, se plantean algunas iniciativas complementarias entre sí. La Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida pretende que la intersectorialidad pase por la construcción de rutas concretas y visibles en instrumentos útiles que ayuden a las instituciones a hacer la remisión oportuna de los casos y conseguir el seguimiento nominal de los niños. Para el MIES, implementar la Ley de Primera Infancia es la aspiración por la que se trabaja pues ello contribuiría a definir los mecanismos de interrelación entre los diferentes organismos; procuraría la atención al sujeto y aseguraría la inversión pública de la primera infancia en aras de promover y garantizar la sostenibilidad de las políticas delineadas para tal fin:

El tema de primera infancia tiene que hacerse con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD'S), con las parroquias, con las organizaciones sociales, con los barrios. No es un servicio escéptico, no es un problema de mercado, es un problema de alianzas y somos muy débiles y frágiles en construir alianzas y es cambio cultural lo que requerimos⁴⁰.

Actuar según lo aseverado implica transferir las buenas intenciones a hechos palpables en beneficio real para la primera infancia.

Conclusiones

Es evidente el esfuerzo emprendido, a nivel internacional y nacional, para implementar políticas que favorezcan la protección de los niños de 0 a 5 años; no

⁴⁰ Juan Pablo Bustamante. Entrevista, Quito 26 de octubre de 2018.

obstante, en el país se observa que estas construcciones sociales denotan lentitud en sus procesos; en la mayoría de los casos se identifican obstáculos administrativos que impiden cumplir, de manera plena, lo declarado en la Constitución ecuatoriana vigente desde el año 2008.

La atención eficaz y eficiente a la Primera infancia más que una tarea que intente dar respuesta al mandato constitucional se convierte en una acción que compromete una intervención sistémica, en la que sus agentes rectores proporcionen esta protección integral al niño y propicien su desarrollo en todos los ámbitos de su esencia. En este sentido se ratifica que la Primera infancia más que un concepto lírico es la expresión de una realidad que implica sujetos en formación, potencialmente vulnerables, con necesidades básicas que deben ser cumplidas de modo cabal y pertinente.

El desarrollo integral de los niños de 0 a 5 años será posible en tanto se activen políticas públicas útiles para garantizarles una vida digna donde no solo las condiciones básicas estén cubiertas (alimentación adecuada desde su nacimiento, atención y cuidado hacia su salud e intervención calificada en la educación que reciben) sino también la protección y afecto que complementan su pleno desarrollo.

En la actualidad, el Programa Misión Ternura -alineado con el Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida- expresa una clara intención por atender a la Primera infancia desde acciones intersectoriales, alianzas que conllevan a enlazar dos variables esenciales: la sostenibilidad de las políticas públicas trazadas y el aseguramiento de la inversión, la debilidad en cualquiera de ellas, con toda certeza, irá en detrimento del tan anhelado desarrollo infantil integral y vulnerará los derechos que, al respecto, se encuentran establecidos en la Constitución ecuatoriana del 2008.

Bibliografía

Aulicino, Carolina y Díaz Gala. "Políticas Públicas de Desarrollo Infantil en América Latina. Panorama y Análisis de Experiencias". Sao Paulo: Fundación María Cecilia Souto Vdgal, 2015. Consultado 3 octubre, 2018. <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2016/03/FINAL-Políticas-publicas-de-desarrollo-infantil-en-AL-2.pdf>

Barragán, C. La Primera Infancia en el plan Toda una Vida. Entrevista 06 de noviembre de 2018.

Bustamante, J. P. La Primera Infancia, Políticas Estatales. Entrevista 06 de noviembre de 2018.

Consejo Nacional de Planificación, Toda una Vida. Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 .Quito: Consejo Nacional de Planificación. 2017. Consultado 7 octubre, 2018. http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf

Cordero Berenice. "Políticas de Primera Infancia". Ponencia presentada durante el Seminario Internacional Políticas para criar con ternura. Quito. 2 julio, 2018.

Ecuador. Constitución 2008. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador. 2018.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. Infancia plena: Creciendo con nuestros hijos. 2014. Obtenido de <http://www.desarrollosocil.gob.ec/wp-content/uploads/2014/05/Presentacion-CNH-6.2.2014.pdf>

Ministerio de Inclusión Económica y Social, Plan Toda una Vida: Avances y retos de la protección social para la niñez en Ecuador. Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2017. Consultado 9 octubre, 2018. <https://www.unicef.org.ar/seminario2017/img/dia-2/sesion-3/presentacion-unicef-van-espinel-buenos-aires.pdf>

Ministerio de Inclusión Económica y Social, Política Pública Desarrollo Infantil Integral. Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2013. Consultado 5 octubre, 2018. <https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/11/Libro-de-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas.pdf>

Ormaza, P. La Primera infancia en el Plan Toda una Vida. Entrevista 06 de noviembre de 2018.

Secretaría Técnica Plan Toda una Vida, “Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia-Infancia Plena”. Consultado 5 octubre, 2018. <https://www.todaunavida.gob.ec/primera-infancia/>

Secretaría Técnica Plan Toda una Vida, “Primera Infancia”. Consultado 5 octubre, 2018, <https://www.todaunavida.gob.ec/estrategia-nacional-intersectorial-para-la-primera-infancia-infancia-plena/>

UNICEF. “Desarrollo de la Primera Infancia”, consultada 1 octubre, 2018. <https://www.unicef.org/es/desarrollo-de-la-primera-infancia>

CUADERNOS DE SOFÍA EDITORIAL

Las opiniones, análisis y conclusiones del autor son de su responsabilidad y no necesariamente reflejan el pensamiento de la **Revista Inclusiones**.

La reproducción parcial y/o total de este artículo debe hacerse con permiso de **Revista Inclusiones**.