

OBSERVACIONES

ORDENANZA QUE RECONOCE Y REGULA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ATENCIÓN INTEGRAL PARA PRIMERA INFANCIA

1. Antecedentes

La Unidad Patronato Municipal San José (UPMSJ), es la entidad encargada de la ejecución de políticas de protección social definidas por la municipalidad a favor de niños, niñas y adolescentes, jóvenes y adultos jóvenes, adultos mayores y familias del comercio minorista, en el ámbito del Distrito Metropolitano de Quito; por lo que, implementa programas sociales orientados a la prevención, cuidado y protección de los diferentes grupos de atención prioritario o en condición de vulnerabilidad.

En ese sentido, la UPMSJ implementa el Proyecto Atención a la Primera Infancia que tiene como objetivo fortalecer la crianza con ternura de niñas, niños, mediante la participación y el compromiso de las familias, para lograr buenas prácticas de crianza, cuidado cariñoso, sensible y protección a través de las acciones, para el cumplimiento y restitución de los derechos. Se sustenta en la protección integral desde el período de gestación hasta los 3 años de edad, etapa que comprende la atención y cuidado diario de niñas y niños, mediante los componentes de: Salud y Bienestar Integral, Cuidado y Crianza con Ternura, Alimentación y Nutrición, a través de la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia; de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, Código de la Niñez y Adolescencia, Convención de Derechos del Niño y demás leyes, normas y políticas públicas de la Primera Infancia.

En este contexto, los servicios de atención de la Unidad Patronato Municipal San José - UPMSJ, responden de manera ágil e integral con estrategias que permitan afrontar las diferentes necesidades sociales y demandas de la población infantil en situación de pobreza, pobreza extrema, con prevalencia de desnutrición y otras vulnerabilidades.

Los Centros de Desarrollo Infantil, son un servicio intramural que tiene como objetivo fortalecer la crianza, con ternura de niñas y niños, cuidado cariñoso, nutrición adecuada y mecanismo de corresponsabilidad con la familia. Esta modalidad está orientada a la atención de niñas y niños de 1 a 3 años de edad, en situación de pobreza, extrema pobreza y vulnerabilidad, con prevalencia a las situaciones de desnutrición, servicio que se encuentra distribuido entre las 56 parroquias del Distrito Metropolitano de Quito.

En esa perspectiva, en respuesta al Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-4477-O, de 25 de octubre de 2023, en el cual la doctora Libia Rivas Ordóñez, en su calidad de

Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, informa que la Comisión de Educación y Cultura del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en sesión No. 010 Ordinaria, llevada a cabo el miércoles 25 de octubre de 2023, durante el tratamiento del cuarto punto del orden del día: *“Tratamiento del proyecto de Ordenanza que reconoce, autoriza y regula la prestación de servicios de atención integral para primera infancia con enfoque educativo”*, **resolvió:**

“Se solicita que la Secretaría de Inclusión Social y la Unidad Patronato Municipal San José en el término de 8 días emitan un informe técnico del proyecto de ordenanza que reconoce, autoriza y regula la prestación de servicios de atención integral para primera infancia con enfoque educativo y que en el término de 15 días la Procuraduría Metropolitana emita un informe de pertinencia legal del Proyecto de Ordenanza.”

Consecuentemente, a través del presente ponemos en su consideración las observaciones al Proyecto de Ordenanza que reconoce y regula los servicios de atención integral para primera infancia en el Distrito Metropolitano de Quito.

2. Fundamentación jurídico normativa

Para analizar el Proyecto de Ordenanza que reconoce y regula los servicios de atención integral para la primera infancia, presentado por la Concejala María Paulina Izurieta Medina, es necesario tomar como punto de partida los estándares que para el ejercicio de derechos de las niñas y niños de 1 a 3 años, se encuentran señalados en la Constitución de la República, Código de la Niñez y Adolescencia, Convención de Derechos del Niño, Código Municipal, Norma Técnica del Servicio de Centros de Desarrollo Infantil, CDI del Ministerio de Inclusión Económica y Social y la Resolución No. 010-SIS-FS-MDMQ-2022 de la Secretaría de Inclusión Social vigente, que establece los lineamientos de Política Pública de Desarrollo Infantil Integral, para el Distrito Metropolitano de Quito.

2.1. La Ordenanza y el rango etáreo para la primera infancia.

La Constitución de la República establece en el numeral 1 del artículo 46 que: *“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”*.

La Constitución de la República expresamente señala que la primera infancia se

encuentra en el rango de edad de 0 hasta los menores de 6 años. Es decir, de 0 a 5 años, 11 meses 31 días, lo que equivale a los menores de seis años. Bajo esta primera consideración, la primera infancia en el Ecuador tiene un rango etéreo señalado de manera vinculante por la Constitución de la República.

Consecuentemente, la propuesta de Ordenanza debe considerar y acatar el rango etéreo señalado por la Constitución de la República al referirse en general a la primera infancia. Esta primera observación se establece puesto que la Ordenanza desarrolla la definición de primera infancia como: “(...) *la etapa del ciclo vital que abarca desde el nacimiento hasta los 5 años de edad y que puede extenderse hasta los 8 años*”. Además, la ordenanza señala en el artículo 16 que “(...) *El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, contemplará el presupuesto necesario para proteger y garantizar el fiel cumplimiento de los derechos de niñas y niños de 0 a 8 años de edad*”, lo cual es inconstitucional.

Al respecto, debemos recordar que si bien la Observación General 7 del Comité de Derechos del Niño (20 de septiembre de 2006) señala “(...) *como definición de trabajo adecuada de la primera infancia, el período comprendido hasta los 8 años de edad (...)*”, establece con claridad también que: “(...) *Las definiciones de primera infancia varían en los diferentes países y regiones, según las tradiciones locales y la forma en que están **organizados los sistemas de enseñanza primaria** (...)*”, (las negrillas nos pertenecen), lo cual debe remitirse en el caso ecuatoriano a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Intercultural, como lo veremos a continuación.

2.2. La Ordenanza y el tratamiento diferenciado para las niñas y niños entre 1 y 3 años, respecto de las niñas entre los 3 y 5 años.

La Constitución de la República estableció el rango de edad que debe considerarse como primera infancia (menores de seis años), sin embargo, no estableció el tratamiento diferenciado para la atención en los servicios para la primera infancia.

Al respecto, es preciso considerar que al tratar el rango de 0 a 3 años, la norma técnica del MIES no señala con claridad si son los 3 años cumplidos o los 3 años, 11 meses, 31 días. La misma preocupación se manifiesta en el rango de 3 a 5 años, puesto que la norma no señala si son los 3 años cumplidos o los 3 años, 11 meses, 31 días. En relación a los 5 años, queda más claro que hace relación a los menores de 6 años, es decir, quienes tienen 5 años, 11 meses, 31 días.

2.2.1 La Ordenanza y las niñas y niños entre 0 y 3 años

Para el efecto, la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), desarrolla en el artículo 39.1, lo que denomina la atención y educación de la primera infancia que: “(...) *articula elementos de educación y atención integral que comprende la protección, la salud, alimentación e higiene, en un contexto seguro y estimulante, que deben ser garantizados y regulados por el ente rector del sector de inclusión económica y social y de la Autoridad Nacional de Salud.*

Está dirigida a personas desde el nacimiento hasta los tres años de edad; fomenta el desarrollo y aprendizaje integrales y sus principales responsables son los padres de familia y las o los educadores especializados.

La atención y educación de la primera infancia comprende el estímulo, la socialización, la orientación, la participación y las actividades de aprendizaje y desarrollo. Es el proceso de acompañamiento al desarrollo integral que considera aspectos cognitivos, afectivo, psicomotriz, social, de identidad, autonomía y pertenencia a la comunidad y territorio; garantiza y respeta sus derechos, diversidad cultural y lingüística, el ritmo propio de crecimiento y aprendizaje y potenciación de sus capacidades, habilidades y destrezas”.

En ese sentido, la LOEI señala que las niñas y niños de 0 a 3 años están sujetos a un régimen de protección bajo la responsabilidad de sus padres y educadores especializados, así como bajo la rectoría del MIES y el Ministerio de Salud. En esa perspectiva se inscribe la prestación de servicios a través de los Centros de Desarrollo Infantil.

2.2.2. La Ordenanza y las niñas y niños entre 3 y 5 años.

Las niñas y niños entre 3 y 5 años ingresarían a una etapa de escolarización o educación inicial que conforme el artículo 40 de la LOEI constituye: “(...) *el proceso de acompañamiento al desarrollo integral que considera los aspectos cognitivo, afectivo, psicomotriz, social, de identidad, autonomía y pertenencia a la comunidad y región de los niños y niñas desde los tres años hasta los cinco años de edad, garantiza y respeta sus derechos, diversidad cultural y lingüística, ritmo propio de crecimiento y aprendizaje, y potencia sus capacidades, habilidades y destrezas.*

La educación inicial se articula con la educación general básica para lograr una adecuada transición entre ambos niveles y etapas de desarrollo humano.

La educación inicial es corresponsabilidad de la familia, la comunidad y el Estado con la atención de los programas públicos y privados relacionados con la protección de la primera infancia.

El Estado, es responsable del diseño y validación de modalidades de educación que respondan a la diversidad cultural y geográfica de los niños y niñas de tres a cinco años.

La educación de los niños y niñas, desde su nacimiento hasta los tres años de edad es responsabilidad principal de la familia, sin perjuicio de que ésta decida optar por diversas modalidades debidamente certificadas por la Autoridad Educativa Nacional.

La educación de los niños y niñas, entre tres a cinco años, es obligación del Estado a través de diversas modalidades certificadas por la Autoridad Educativa Nacional”.

Esta diferenciación de tratamiento de las niñas y niños de la primera infancia es relevante en relación al planteamiento de la Ordenanza propuesta debido a que en la jurisdicción del Distrito Metropolitano de Quito, lo pertinente es que la definición y aplicación de políticas de protección social, desarrollo infantil integral y cuidado de las niñas y niños de 0 a 3 años esté bajo la rectoría de la Secretaría de Inclusión Social en coordinación con la Secretaría de Salud y con la implementación de los servicios por parte de la Unidad Patronato Municipal San José.

Mientras que las políticas, programas y servicios para las niñas y niños entre 3 y 5 años en el Distrito Metropolitano de Quito, al ser grupos de atención prioritaria y conforme establece el Código Municipal, corresponde la rectoría a la misma secretaría de inclusión en coordinación con educación, salud y las unidades educativas municipales.

Debemos reconocer que el Código Municipal no visibiliza con claridad la diferenciación etaria para dividir las competencias de los órganos rectores y los órganos implementadores de los servicios, como lo determina la LOEI para las instancias rectoras a nivel nacional.

El Código Municipal, al respecto, señala:

“Art. 1026.- De los servicios de atención a primera infancia.- Los órganos rectores metropolitanos de la política social, coordinará con la instancia operativa de prestación de servicios de primera infancia del Municipio, el ente rector de la política social, el ente rector de salud y de educación y de sus unidades desconcentradas, para la vinculación en sus servicios de desarrollo infantil a niños y niñas entre 1 y 5 años, priorizando la atención a aquellos que hayan sido retirados del trabajo infantil o que sus familias tengan un riesgo de incurrir en esta actividad por su condición de pobreza.

Los órganos rectores metropolitanos de la políticas sociales en cada uno de sus

ámbitos planificará y organizará conjuntamente con la instancia operativa de prestación de servicios sociales, la implementación de servicios de primera infancia priorizando el acceso para el cuidado diario a niños y niñas entre 1 año y 5 años. Para esto la instancia responsable de la inclusión social en el Municipio de Quito deberá desarrollar políticas de desarrollo infantil integral”.

2.3. La Ordenanza y el ámbito personal y material diferenciado.

Por lo mencionado, es necesario que la Ordenanza propuesta señale con precisión el ámbito de su aplicación material y personal.

El ámbito de aplicación material tiene relación con la materia que regula, en este caso el Desarrollo Infantil Integral y por otra parte, la educación inicial, cuyo tratamiento debe ser diferenciado en cuanto a políticas, normativa, programas y servicios. Sin embargo, debemos reconocer que en el ámbito de la educación inicial, también se implementa el desarrollo infantil integral, este se inserta en el currículum, a diferencia del período de 0 a 3 años que se implementa a través del juego.

El ámbito personal, desde una perspectiva integral incluye a las niñas y niños de 0 a 5 años de edad, sin embargo, para desarrollar los servicios específicos, más allá de mantener un enfoque integral debe desarrollar metodologías, políticas y programas con especificidad bajo una perspectiva progresiva y concurrente entre las niñas y niños de 0 a 3 años con las niñas y niños de 3 a 5 años.

En ese sentido, el ámbito personal tiene relación con los sujetos de derechos y los sujetos obligados. Entonces, al tratarse de Desarrollo Infantil Integral en estricto sentido, debe hacer relación a las niñas y niños entre los 0 y 3 años y los sujetos obligados serían la Secretaría de Inclusión Social, Secretaría de Salud y UPMSJ.

Al tratarse de educación inicial, los sujetos de derechos serían las niñas y niños entre 3 y 5 años y los sujetos obligados, la Secretaría de Inclusión, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud y las unidades educativas municipales.

Visto así, lo pertinente sería contar con una Ordenanza con dos grandes Títulos en los cuales se desarrollen con especificidad el ámbito material, personal, espacial (jurisdicción territorial) y temporal (vigencia de la norma) con especificidad.

La diferenciación formal de las políticas, programas y servicios tanto para Desarrollo Infantil Integral como para educación inicial demandan una revisión integral la ordenanza propuesta en cuanto a su objeto, ámbito, principios, definiciones, autoridades competentes, servicios y características de éstos.

3. La ordenanza y los principios fundamentales que amparan los derechos de la primera infancia.

La ordenanza describe nominativamente los principios que inspiran la protección de los derechos de las niñas y niños que se encuentran en la primera infancia, sin embargo, es sustancial incorporar de manera detallada los principios y derechos que la comunidad internacional y en particular el Comité de Derechos del Niño señalan a favor de este grupo etario.

En ese sentido, la Observación General 7 del Comité de Derechos del Niño precisa como principios y derechos sustanciales para el ejercicio de derechos de las niñas y niños en la primera infancia los siguientes:

1. Derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo.
2. Derecho a la no discriminación.
3. El interés superior.
4. Respeto a las opiniones y sentimientos de los niños pequeños.

A estos sumaríamos los principios de gratuidad, solidaridad, territorialidad.

Además, sugerimos incorporar los principios desarrollados en la Resolución No. 010-SIS-FS-MDMQ-2022 de la Secretaría de Inclusión Social vigente, como son:

1. Coordinación y corresponsabilidad.
2. Cultura de paz.
3. Unidad entre los conocimientos y los valores.
4. Vinculación entres servicios y familias.
5. Confidencialidad.
6. Interculturalidad.
7. Integralidad.
8. Intersectorialidad.
9. Inclusión.

4. La ordenanza y la protección prioritaria en la primera infancia.

La Constitución de la República señala en el artículo 35 que: “(...) *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”.

Luego el numeral 1 del artículo 46 de la Constitución señala que: *“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”.*

Por su parte, el artículo 12 del Código de la Niñez y Adolescencia, establece que: *“(…) En la formulación y ejecución de las políticas públicas y en la provisión de recursos, debe asignarse prioridad absoluta a la niñez y adolescencia, a las que se asegurará, además, el acceso preferente a los servicios públicos y a cualquier clase de atención que requieran.*

Se dará prioridad especial a la atención de niños y niñas menores de seis años”.

En ese sentido, el Comité de Derechos del Niño, en la Observación General 7, en el numeral 24 determina que: *“(…) Deberá prestarse especial atención a los grupos más vulnerables de niños pequeños y a quienes corren riesgo de discriminación (art. 2). Ello incluye a las niñas, los niños que viven en la pobreza, los niños con discapacidades, los niños pertenecientes a grupos indígenas o minoritarios, los niños de familias migrantes, los niños que son huérfanos o carecen de atención parental por otras razones, los niños que viven en instituciones, los niños que viven con sus madres en prisión, los niños refugiados y demandantes de asilo, los niños infectados o afectados por el VIH/SIDA, y los niños de padres alcohólicos o drogadictos”.*

Esa perspectiva, es recogida parcialmente por el Código Municipal que en el artículo 1026 señala que: *“(…) priorizando la atención a aquellos que hayan sido retirados del trabajo infantil o que sus familias tengan un riesgo de incurrir en esta actividad por su condición de pobreza”.* Lo cual es reforzado por la norma técnica del MIES, respecto del Servicio de Centros de Desarrollo Infantil, CDI, donde señala que los centros públicos deben aplicar el Registro Social y las niñas y niños que se deben priorizar son los que califiquen con el índice de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad.

Por todo lo expuesto, es preciso que la ordenanza propuesta incorpore este enfoque de protección prioritaria con todas las variables señaladas. Esta visión, podría ser considerada incorporando una norma que desarrolle el enfoque de derechos, género, discapacidad, movilidad humana, étnico e interculturalidad e interseccional.

5. La norma técnica y los Centros de Desarrollo Infantil.

La ordenanza desarrolla un Título sobre los servicios de desarrollo infantil en el cual destaca los Centros de Desarrollo Infantil, señalando aspectos relativos a infraestructura, gestión administrativa, mobiliario, equipamiento, características, entre otros. Al respecto, es preciso señalar que existe una Norma Técnica del Servicio de Centros de Desarrollo Infantil, CDI del Ministerio de Inclusión Económica y Social, entidad rectora en la materia. Por lo tanto, la propuesta de ordenanza debe estar anclada a lo que establece la política nacional de Desarrollo infantil, reconocer la orientación estratégica, normativa, técnica e instrumental, por lo que se sugiere que lo relativo a las modalidades de los servicios se ciña a las definiciones de la entidad rectora nacional.

Conclusiones.

1. La ordenanza establece que la primera infancia tiene un rango de 0 a 8 años de edad, señalando de manera discrecional en determinados artículos rangos de 0 a 3 años o 0 a 5 años, lo cual no está acorde con lo dispuesto en la Constitución de la República, Código de la Niñez y Adolescencia y la Ley Orgánica de Educación Intercultural.
2. La ordenanza realiza un tratamiento unívoco del Desarrollo Infantil Integral y la educación inicial, sin diferenciar políticas, normativa, servicios y rectorías específicas que prevé la Ley Orgánica de Educación Intercultural al regular a nivel nacional la materia.
3. La ordenanza menciona un grupo de principios relativos a los derechos de la primera infancia, pero no los desarrolla narrativamente, además, no incluye los principios señalados por la Observación General 7 del Comité de Derechos del Niño, ni los establecidos en la Resolución No. 010-SIS-FS-MDMQ-2022 de la Secretaría de Inclusión Social vigente.
4. La ordenanza no desarrolla el enfoque de protección prioritaria, ni señala con especificidad el tratamiento a *los niños que viven en la pobreza, los niños con discapacidades, los niños pertenecientes a grupos indígenas o minoritarios, los niños de familias migrantes, los niños que son huérfanos o carecen de atención parental por otras razones, los niños que viven en instituciones, los niños que viven con sus madres en prisión, los niños refugiados y demandantes de asilo, los niños infectados o afectados por el VIH/SIDA, y los niños de padres alcohólicos o drogadictos.*
5. La ordenanza regula temas relativos a los Centros de Desarrollo Infantil, sin considerar la Norma Técnica del Servicio de Centros de Desarrollo Infantil, CDI del Ministerio de Inclusión Económica y Social, entidad rectora en la materia.

Recomendaciones.

1. La ordenanza debe acatar lo dispuesto por la Constitución de la República y el Código de la Niñez y Adolescencia respecto al rango etario de la primera infancia.
2. La ordenanza debe dar un tratamiento diferenciado formal al Desarrollo Integral Infantil y la educación inicial, rescatando un enfoque integral y concurrente entre estos procesos, para lo cual debe señalar con precisión políticas, normas, programas, servicios, entidades rectoras e implementadoras.
3. La ordenanza debe incluir los principios que velan por los derechos de las niñas y niños de la primera infancia señalados en la Observación General 7 del Comité de Derechos del Niño y la Resolución No. 010-SIS-FS-MDMQ-2022 de la Secretaría de Inclusión Social vigente.
4. La ordenanza debe incorporar el enfoque de protección prioritaria y señalar con especificidad el tratamiento a *los niños que viven en la pobreza, los niños con discapacidades, los niños pertenecientes a grupos indígenas o minoritarios, los niños de familias migrantes, los niños que son huérfanos o carecen de atención parental por otras razones, los niños que viven en instituciones, los niños que viven con sus madres en prisión, los niños refugiados y demandantes de asilo, los niños infectados o afectados por el VIH/SIDA, y los niños de padres alcohólicos o drogadictos.*
5. La ordenanza debe sujetarse a la Norma Técnica del Servicio de Centros de Desarrollo Infantil, CDI del Ministerio de Inclusión Económica y Social, entidad rectora en la materia, en el desarrollo de su normativa y directrices.
6. La ordenanza debe indicar de manera más explícita la articulación con la política pública nacional y señalar que los servicios deben ajustar su diseño e implementación conforme la política pública vigente.
7. La ordenanza debe desarrollar un objetivo específico dirigido a la prevención de la desnutrición crónica infantil, en los 1.000 primeros días, desde la gestación hasta los 2 primeros años de las niñas y niños.

ACCION	NOMBRE	FECHA	FIRMA
ELABORADO POR:	Patricio Benalcázar Alarcón Asesor	8/11/2023	
APORTES Y REVISIÓN:	Silvana Haro Jefatura de Niñez	8/11/2023	



APORTES y REVISIÓN:	Ruth Narvárez Directora de Ejecución Técnica	8/11/2023	
APORTES Y REVISIÓN:	Nicolás Malo Director de Iniciativas Ciudadanas	8/11/2023	
APROBADO POR	Fernanda Yépez Calderón Directora la UPMSJ	8/11/2023	