

Memorando Nro. GADDMQ-SIS-2023-1829

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2023

PARA: Sra. Dra. Libia Fernanda Rivas Ordóñez
Secretaría General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Sra. Mgs. Analía Cecilia Ledesma García
Concejala Metropolitana
DESPACHO CONCEJAL LEDESMA GARCIA ANALIA CECILIA

Sr. Dario Javier Cahueñas Apunte
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL CAHUEÑAS APUNTE DARIO JAVIER

Sr. Emilio Fernando Uzcategui Jimenez
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL UZCATEGUI JIMENEZ EMILIO FERNANDO

Sr. Dr. Fausto Andrés Segovia Salcedo
Procurador Metropolitano
**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO**

ASUNTO: Informe técnico proyecto de ORDENANZA QUE RECONOCE, AUTORIZA Y REGULA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ATENCIÓN INTEGRAL PARA PRIMERA INFANCIA CON ENFOQUE EDUCATIVO

De mi consideración:

En atención al oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-4477-O de 25 de octubre de 2023 mediante el cual la doctora Libia Rivas Ordóñez, secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito certificó lo siguiente:

"(...) que la Comisión de Educación y Cultura, 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."

Al respecto, me permito manifestar lo siguiente:

I. Antecedentes

1.1. La Secretaría de Inclusión Social tiene como atribución trabajar en la construcción de políticas públicas, para la prevención, promoción y garantía de derechos de los grupos de atención prioritaria determinados en la Constitución, así como aquellos que se encuentran en situación de exclusión y/o vulnerabilidad en el Distrito Metropolitano de Quito.

1.2. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-4442-O de 21 de octubre de 2023 la doctora Libia Rivas,

Memorando Nro. GADDMQ-SIS-2023-1829

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2023

secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, convoco a esta Secretaría de Inclusión Social a la sesión Nro. 10 ordinaria de la Comisión de Educación y Cultura – Eje Social-, para tratar el siguiente orden del día:

“4. Tratamiento del proyecto de Ordenanza que reconoce, autoriza y regula la prestación de servicios de atención integral para primera infancia con enfoque educativo. (...)”.

II. BASE NORMATIVA

2.1. El artículo 154 de la Constitución de la República del Ecuador determina:

“A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde:

1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión. (...)”

2.2. El artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador prescribe:

“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.”.

2.3. El artículo 264 de la Constitución de la República del Ecuador señala:

“Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...)”

4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. (...)”

2.4. El artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador señala:

“El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. (...)”

2.5. El literal c) del artículo 3 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización determina:

“Principios. - El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios: (...)”

c) Coordinación y corresponsabilidad. - Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos. (...)”.

III. ANÁLISIS

3.1. Observaciones generales

Memorando Nro. GADDMQ-SIS-2023-1829

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2023

1. El proyecto de ordenanza debe ajustarse al régimen de competencias dispuesto en la Constitución: La Constitución dispone que a las y los ministros de Estado les corresponde ejercer la rectoría de las políticas públicas a su cargo (artículo 154). Por lo tanto, corresponde al gobierno central establecer la política que regule la prestación de los servicios públicos en el territorio nacional. Por otra parte, la Constitución (artículo 264) establece que al gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano le corresponde la prestación de los servicios públicos de conformidad con la ley, para lo cual, deberán observar la política pública nacional.

En este sentido, el proyecto de ordenanza debe hacer referencia a la política emitida por el ente rector de la primera infancia y guardar concordancia con ella. Lo anterior permite garantizar la equidad territorial en la prestación de servicios a lo largo del país. Si bien el municipio tiene la potestad de regular la prestación de servicios públicos que le competen, ello debe ajustarse a la política pública nacional, conforme determina el principio de coordinación y corresponsabilidad de los distintos niveles de gobierno (literal c artículo 3 del COOTAD).

2. Se debe considerar el objeto de regulación de cada tipo de norma: El proyecto de ordenanza contiene reglamentación sobre el modelo de gestión y la prestación de servicios para la primera infancia. No obstante, se debe considerar que, conforme lo señala la Constitución (artículo 425) una ordenanza es la norma de máxima jerarquía que puede emitir un gobierno autónomo descentralizado y dicha potestad está atribuida al legislativo del gobierno autónomo descentralizado. Sin embargo, no es la única norma que se puede emitir. Tanto el Concejo Metropolitano, como el alcalde o las autoridades delegadas gozan de la facultad de emitir otro tipo de normas de inferior jerarquía. Ello obedece a que cada norma cumple un rol en el sistema normativo.

Así, las ordenanzas deberían contener regulaciones de carácter general, aplicables de manera global a las personas que habitan en el Distrito Metropolitano de Quito. El objetivo de una ordenanza es, pues, determinar las normas que van a regular el ejercicio de una competencia municipal a nivel general.

En cambio, el modelo de gestión o la manera en la que el municipio va a prestar un servicio en particular corresponde regular en una norma más específica, acotada, que más que centrarse en el qué de algo (como lo hacen las ordenanzas), su contenido se refiera a las formas en las que la población va a acceder al servicio y la manera que se lo brindará.

Es por ello por lo que el Concejo Municipal en su momento optó por dotar de la facultad normativa a la secretaría encargada de la política social local (artículo 896 del Código Municipal) con el fin de que emita las políticas, directrices y lineamientos sobre cómo se debe prestar un servicio, en este caso, el de cuidado a la primera infancia.

Ello permite, además, ajustar el modelo de gestión y de prestación de un servicio a las necesidades de la sociedad, las cuales varían con el tiempo, ya que para su reforma se requiere la sola voluntad de la máxima autoridad de la secretaría.

No así una ordenanza que, al estar pensada para el largo plazo, implica un procedimiento parlamentario extenso, más complejo y el acuerdo de las y los concejales.

3. Es importante mantener la flexibilidad en la prestación de un servicio público:

Finalmente, y en articulación con lo expuesto en el numeral precedente, es importante resaltar que, si bien la prestación de un servicio público debe cumplir con ciertos principios y estándares, la modalidad de prestación puede variar con el tiempo, dependiendo de las necesidades de la sociedad. Por lo tanto, es importante reservar ese tipo de cuestiones a normas que se puedan actualizar de manera ágil y sencilla, con el fin de garantizar un servicio que satisfaga a la ciudadanía. Al regular estos temas por ordenanza, se estaría generando una suerte de

Memorando Nro. GADDMQ-SIS-2023-1829

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2023

candado que implicaría el retardo en la actualización de la modalidad de gestión y prestación del servicio por lo complejo del procedimiento parlamentario.

3.2. Observaciones técnicas

El contenido de la ordenanza municipal contiene un nivel de detalle que dentro de la política pública se apega a un modelo de gestión con consideraciones operativas que no deberían estar contenidas en un proyecto de ley municipal.

Es importante incorporar dentro de la política pública la definición clara del desarrollo de primera infancia como un conjunto de componentes que abordan la protección social, salud y nutrición, la educación, el desarrollo y el componente de cuidados.

La construcción de la política de primera infancia es la articulación de una serie de procesos que decantan en el modelo de atención del servicio:

1. Política local de primera infancia: La cual debe estar atada a una política nacional con un contenido general, directrices, aspectos normativos del servicio de primera infancia y el enfoque del desarrollo que el servicio debe propender. La construcción de la política local debe involucrar los siguientes aspectos:

a. Evaluación y diagnóstico: La Secretaría de Inclusión Social junto con la Unidad Municipal Patronato San José se encuentra en un proceso de evaluación del servicio que constituye un insumo importante en la construcción de toda política pública y cuyos resultados a su vez permitirán tener una retroalimentación de la misma. Gracias a la asistencia técnica del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF, se contempla tener un Diagnóstico rápido del servicio de Quito Cunas enfocado en la evaluación de pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad y calidad del mismo para dar respuesta de cómo el servicio actual está aportando en las siguientes dimensiones:

- Seguridad alimentaria y nutricional
- Salud
- Desarrollo familiar
- Superación de la pobreza
- Protección
- Educación: considerando el sentido lúdico y no como una educación formal.

b. Plan de primera infancia dentro del subsistema de protección integral a la niñez y adolescencia: La ley local deberá disponer que exista un plan, mas no debería proporcionar el contenido de ese plan.

c. Mecanismos de monitoreo, seguimiento y financiamiento de la política y de los servicios. El éxito de la política pública involucra la existencia de un adecuado sistema de monitoreo y evaluación de los mecanismos de implementación de la misma; de los resultados de este proceso dependerán los ajustes que se puedan hacer a la política. Es importante además vincular a la política los mecanismos de financiamiento necesarios para su ejecución.

d. Coordinación y articulación: La política determinará la necesidad de una articulación de acciones con otros actores públicos y privados, lo que involucra el mapeo de una red de servicios inherentes al desarrollo de la primera infancia.

2. Modelo de gestión de los servicios de primera infancia: Como ya se había mencionado, el proyecto de ordenanza contiene la propuesta del modelo de gestión. Sin embargo, esta especificidad debe formar parte de una herramienta específica que se adapte a las necesidades del servicio y de tipo más operativo. El modelo de

Memorando Nro. GADDMQ-SIS-2023-1829

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2023

gestión delinear los siguientes aspectos:

- a) Modalidades
- b) Articulación de actores
- c) Complementariedad de la oferta con la oferta nacional y privada
- d) Evaluación y monitoreo

3. Modelo de prestación de servicios municipales: Finalmente la política pública deberá aterrizar en componentes administrativos y financieros que contengan:

- a) Estándares de calidad del servicio
- b) Metodologías costo – eficientes
- c) Sistema de incentivos
- d) Penalidades a las observancias de primera infancia
- e) Focalización del servicio

Estos lineamientos de política pública pueden cambiar, por lo tanto, es importante que se los defina en los instrumentos antes detallados y no dentro de una ordenanza que no permita una flexibilidad de adaptación a las diferentes circunstancias.

IV. RECOMENDACIÓN

Con base al análisis jurídico y técnico esta Secretaría de Inclusión Social recomienda que el proyecto de Ordenanza sea reestructurada, considerando que las ordenanzas contienen las normas generales, de aplicación a todas las personas, mientras que el modelo de gestión o la manera en la que el municipio va a prestar un servicio en particular corresponde ser regulados a través de una norma más específica.

Se recomienda esperar los resultados del diagnóstico y evaluación del servicio que se encuentra en curso considerando que este insumo constituye el punto de partida para la construcción de la política pública.

Con sentimiento de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Maria Belen Proaño Guerra
SECRETARÍA DE INCLUSIÓN SOCIAL
SECRETARÍA DE INCLUSIÓN SOCIAL

Referencias:
- GADDMQ-SGCM-2023-4477-O

Copia:
Srta. Abg. Katya Parada Galarza
Secretaria de Comisión
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO



Memorando Nro. GADDMQ-SIS-2023-1829

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2023

Sra. Mgs. Fernanda Catalina Yépez Calderón
Directora Unidad Patronato Municipal San José
UNIDAD PATRONATO MUNICIPAL SAN JOSÉ

Sra. Mgs. Dalia Magaly Paredes Baño
Directora de Gestión de la Inclusión
SECRETARÍA DE INCLUSIÓN SOCIAL-DIRECCIÓN METROPOLITANA DE GESTIÓN DE LA INCLUSIÓN

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: ANA MARIA MARTINEZ LEON	amml	SIS	2023-11-07	
Aprobado por: MARIA BELEN PROAÑO GUERRA	mp	SIS	2023-11-07	

