



Consejo de Protección de Derechos  
*del Distrito Metropolitano de Quito*

# Informe de Observancia a la Vulneración de Derechos

INFORME TÉCNICO DE  
OBSERVANCIA DE LA POLÍTICA  
PÚBLICA DE DESARROLLO  
INFANTIL, CON ÉNFASIS EN LA  
SITUACIÓN DE LOS GUAGUAS  
CENTROS DEL MDMQ

**2019**

## INFORME TÉCNICO DE OBSERVANCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO INFANTIL, CON ÉNFASIS EN LA SITUACIÓN DE LOS GUAGUA CENTROS DEL MDMQ

### 1. Antecedentes.

En cumplimiento de la Resolución emitida por la Junta Metropolitana de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia-Zona Delicia (en adelante JMPDNA-ZD), el 22 de mayo del 2019, dentro del expediente Nro. 0318-2019-1-JMPDNA-ZD, en la que dispuso “SEXTO.- Se solicita la observancia del Consejo de Protección de Derechos del DMQ, en el marco de las competencias establecidas en la Ordenanza 188, Art. 13, literales (e), (f) y (g), por cuanto ya existe una observancia anterior respecto a los GUAGUA CENTROS. Emítase un informe de observancia”, el Consejo de Protección de Derechos emite el presente informe técnico de observancia de Guagua Centros - GC - programa ejecutado por la Unidad Municipal Patronato San José del MDMQ.

Cabe destacar que en la Resolución anteriormente nombrada se establece como justificación del mismo que “*existe una observancia anterior respecto a los GUAGUA CENTROS (sic)*”. En este sentido, y una vez revisado la documentación histórica que reposa en el Consejo de Protección de Derechos; no existe un proceso similar anterior realizado a estos centros, incluso cuando este Consejo anteriormente; era el COMPINA.

La observancia constituye un proceso integral de revisión y análisis de la política pública de desarrollo infantil, en la que se enmarca -o así debería ser- el programa Guaguas Centros y la observancia de denuncias de eventuales casos de vulneración de derechos producidos en algunos centros.

En este sentido, se realiza un breve análisis de la política de desarrollo infantil vigente y los mecanismos desarrollados para su implementación, los instrumentos de política pública, entre ellos la normativa legal y técnica, así como los planes de desarrollo vigentes. Al finalizar el informe se mencionan los hallazgos más relevantes en torno a la temática y se emiten recomendaciones preliminares.

### 2. Objetivos del proceso de observancia.

El proceso de observancia tiene dos objetivos:

- a. Analizar la política pública de desarrollo infantil que se encuentra actualmente en vigencia.
- b. Realizar un análisis técnico de la situación de los Guagua Centros en el Distrito Metropolitano de Quito, con énfasis en las condiciones que pudieran implicar riesgo o vulneración de derechos de las niñas y niños usuarios y formular las recomendaciones solicitadas como insumo a la resolución que emita la JMPDNA-ZD, en el marco del expediente administrativo Nro. 0318-2019-1.

### 3. Insumos del proceso de observancia.

- Oficio MGD-CMQ-2018-0075 suscrito por el entonces Concejal Metropolitano de Quito, Mario Guayasamín, dirigido al Coronel Roberto Enríquez Chacón, Jefe Provincial de Pichincha-DINAPEN, donde solicita conocer acciones de maltrato en 2 Guaguas



Centros (Santa Clara de San Milán y Comité del Pueblo), y que en lo principal recoge el informe realizado por el señor Mario Guayamin (en ese entonces Concejal Metropolitano y Presidente de la Comisión de Salud).

- Oficio 495-CPD-SE-2018 suscrito por la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Protección de Derechos mediante el cual solicita a la Agencia Metropolitana de Control la inspección de un local de expendio de bebidas alcohólicas que se encuentra a menos de la distancia permitida de un Guagua Centro (El Arbolito) y que en lo principal señala que el GC mencionado se encuentra ubicado en un rango menor al permitido a un local de expendio de bebidas alcohólicas. En el expediente constan los pedidos, informes de control y resoluciones de la Agencia Metropolitana de Control.
- Oficio 0409-2019-JMPDNA-ZD-0318-2019-1 suscrito por la Junta Metropolitana de Protección de Derechos de la Zona La Delicia mediante el cual se dispone al CPD la realización de la observancia frente a un caso de violencia en un Guagua Centro (Vista Hermosa); y que el mismo constituye el antecedente básico para sustentar el presente informe.
- Serie de denuncias realizadas mediante la emisión de videos en redes sociales y noticieros que cubren temas de la comunidad (adjuntamos anexo). En las 44 noticias recogidas desde el 13 de mayo hasta la realización del presente informe se dan a conocer testimonios e incluso videos y fotos que recogen denuncias en torno a algunos GC, parincipalmente: Calderón, Vista Hermosa, Bicentenario, Hierba Buena.
- Reunión del CPD con la Presidencia de la UPMSJ realizada el 29 de mayo y en la cual se compartieron criterios en torno al fortalecimiento de los Guagua Centros, debido a su importancia para la protección de niñas y niños del DMQ.
- Reunión del 4 de junio del 2019 en donde se presentó el resumen de nudos críticos y la propuesta de recolección de información y los plazos establecidos<sup>1</sup>.
- Reunión con padres y madres de familia denunciantes del GC “Vista Hermosa” el 12 de junio del 2019 que en la misma reiteraron la información que fuera pública y establecieron algunos detalles, además de mostrar su preocupación por la ausencia de denuncia ante la Fiscalía.
- Reunión con padres y madres de familia del GC “Apicultoras” el 13 de junio del 2019 y nueva visita de otro grupo de padres y madres el 21 de junio del 2019, por medio de la cual nos da a conocer denuncias de maltrato e incluso entregan fotografías que se anjan al presente informe.
- Reunión con padres y madres de familia del GC “Santa Clara de San Millan” el 13 de junio del 2019, quienes desestimaron las denuncias realizadas en el año 2018 y manifestaron que todo se trato de un malentendido, sin que entreguen ninguna otra información.
- Informe de la Presidenta de la Unidad Municipal Patronato San José, Eco. Liliana Yunda, sobre la situación actual del proyecto Guagua Centros presentado en la Sesión Extraordinaria No. 005 del Concejo Municipal, llevada a cabo el jueves 13 de junio de 2019.

<sup>1</sup> En anexo 2 se remite la ayuda memoria de dicha reunión.



- Resolución de la Comisión de Género del Ilustre Municipio del Distrito Metropolitano de Quito<sup>2</sup> del día lunes 17 de junio del 2019 en donde dispone a este Consejo la entrega de un informe en torno a la situación de los Guagua Centros.
- Visitas técnicas realizadas por el Consejo de Protección de Derechos a 13 Guagua Centros y que no fueron preanunciadas. Las visitas fueron realizadas el 19 de junio del 2019. El listado, las fichas y el resumen de este trabajo se encuentra en documento anexo al presente informe.
- Reunión de las instituciones que aportaron con información con la finalidad de validar y recoger observaciones al informe preliminar. Esta sesión se llevó a cabo

#### 4. Marco normativo.

A continuación, se presenta las normas internacionales, nacionales y locales que establecen los parámetros para la protección de derechos de niñas y niños menores de 5 años de edad. Dichos instrumentos deben ser considerados por todas las instituciones públicas, privadas y/o comunitarias que definen e implementan programas para este grupo poblacional. Cabe mencionar que en relación a la primera infancia la recomendación realizada por el Comité de los Derechos del Niño hace especial énfasis en que el Estado establezca un órgano adecuado con nivel interministerial que tenga el mandato claro y la autoridad suficiente para coordinar todas las actividades relacionadas con la protección integral y el ejercicio de los derechos del niño en la primera infancia. De la misma manera recomienda la asignación de recursos suficientes, oportunos y progresivos para garantizar la protección integral de derechos de este grupo poblacional, considerado como un grupo de atención prioritaria, de acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador.

##### 4.1. Normativa internacional.

- La Convención de Derechos del Niño contiene una serie de disposiciones relativas a la protección especial de los niños, principalmente en los artículos 2, 3, 4, 19, 28 y 37 y de este conjunto de disposiciones se desprende que los Estados, la sociedad y la familia deben prevenir y evitar por todos los medios posibles, toda forma de violencia, discriminación y prácticas tradicionales nocivas para su integridad personal (artículos 19, 24 (3), 28 (2), 34, 37 (a) y 39). El artículo 19 es de especial importancia pues establece la obligación de "*proteger al niño contra todas las formas de violencia física o mental, mientras estén al cuidado de sus padres, de un representante legal o cualquier otra persona a cargo del niño*" y que "*ningún niño deberá ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes*" (artículo 37). En la supervisión del cumplimiento con la Convención, el Comité de Derechos del Niño lo ha interpretado como el requerir la prohibición de toda forma de castigo corporal de los niños en todos los ámbitos, sin excepción, y ha manifestado repetidas veces recomendaciones a los estados que la reforma legal debe ir acompañada de cambios sociales a través de la educación pública y campañas de sensibilización.
- Adicionalmente, el artículo 3 de la Convención establece que "*los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.* 3. Los Estados Partes se asegurarán de que

<sup>2</sup> Esta Resolución aún no ha sido comunicada de manera oficial, razón por la cual se desconoce los aspectos formales para la identificación de la misma.

las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada". (Subrayado nos corresponde).

- El artículo 19 señala: "1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo. 2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial". (Subrayado nos corresponde).
- El Comité de Derechos del Niño, en las Observaciones Finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Ecuador (realizado el año 2017) establece algunas recomendaciones al estado Ecuatoriano que son importante tomarlas en consideración:
  - En cuanto a la coordinación: el Comité recomienda "que el Estado parte establezca un órgano adecuado a un alto nivel interministerial que tenga el mandato claro y la autoridad suficiente para coordinar todas las actividades relacionadas con los derechos del niño en la primera infancia".
  - En cuanto a la asignación de recursos: el Comité recomienda que se "asigne recursos para los derechos de todos los niños, incluida la eliminación de la pobreza multidimensional en la primera infancia y de la malnutrición infantil, la protección integral de los niños y las medidas destinadas a afrontar la violencia contra estos".
  - En cuanto a la difusión, capacitación y sensibilización: el Comité señala que el Estado "a) refuerce sus programas de sensibilización, incluidas las campañas destinadas a dar a conocer ampliamente las disposiciones de la Convención entre el público en general, en particular los padres y la familia extensa, los cuidadores y otros profesionales que trabajan con niños, así como los propios niños. El Estado parte debe asegurarse de que los programas de sensibilización aborden la obligación de proteger los derechos de los niños frente a todas las formas de violencia y velar por que se reconozca a los niños como titulares de derechos".
  - En cuanto a violencia, malos tratos y descuido: el Comité plantea que el Estado "refuerce el sistema de protección especializada para los niños y establezca políticas públicas para combatir y eliminar todas las formas de violencia utilizadas como forma de educar a los niños.
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en sus artículos 1 (1.1) y 3 establece que los derechos en ella contemplados son propios de todo ser humano, y por ello, el pleno goce y ejercicio de los mismos está garantizado también para las niñas, niños y adolescentes.



- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado reiteradamente que revisten especial gravedad los casos en los cuales las víctimas de violaciones a los derechos humanos son niños, conforme lo prevé la CADH y numerosos instrumentos internacionales, ampliamente aceptados por la comunidad internacional, entre los cuales destaca por supuesto la Convención de Derechos del Niño. Asimismo, ha señalado que las disposiciones de la Convención Americana permiten precisar, en variadas direcciones, los alcances de las medidas de protección a que alude el artículo 19 de dicho instrumento.
- La Observación General N° 8 sobre "El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas crueles o degradantes", emitida por el Comité de Derechos del Niño y adoptada en 2006, indica claramente su posición sobre el tema y entrega una herramienta fundamental para promover y hacer cumplir dicha prohibición. Es en esta misma observación que el Comité de Derechos del Niño afirma que: "Al rechazar toda justificación de la violencia y la humillación como formas de castigo de los niños, el Comité no está rechazando en modo alguno el concepto positivo de disciplina. El desarrollo sano del niño depende de los padres y otros adultos para la orientación y dirección necesarias, de acuerdo con el desarrollo de su capacidad, a fin de ayudarlo en su crecimiento para llevar una vida responsable en la sociedad" y que "Cuando, pese a la prohibición y a los programas de educación y capacitación positivas, se conozcan casos de castigos corporales fuera del hogar -en las escuelas, en otras instituciones y tipos de cuidado, por ejemplo- una respuesta razonable podría ser el enjuiciamiento."
- La Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño (2002) sostiene que los Estados Parte en la Convención Americana de Derechos Humanos "*tienen el deber (...) de tomar todas las medidas positivas que aseguren protección a los niños contra malos tratos, sea en sus relaciones con las autoridades públicas, sea en las relaciones interindividuales o con entes no estatales*". La Corte cita disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, conclusiones del Comité de los Derechos del Niño y también fallos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con las obligaciones de los Estados de proteger a los niños contra la violencia, incluso en la familia. La Corte afirma, como conclusión que "*el Estado tiene el deber de adoptar todas las medidas positivas para asegurar la plena vigencia de los derechos del niño*".

## 4.2 Normativa nacional.

### **Constitución de la República del Ecuador.**

- El artículo 26 reconoce "*a la educación como un derecho que las personas lo ejercen a largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.*"
- El artículo 28 establece que "*la educación responderá al interés público (...). Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico...*"



- El artículo 35 establece 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.”*
- El artículo 36 establece que *“las niñas, niños recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, (...), maltrato infantil (...). El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad”*
- El artículo 44 de la Constitución de la República del Ecuador determina: *“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”.*
- El artículo 45 de la misma norma establece específicamente que: *“(…) 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”.*
- Del mismo modo, el artículo 46 establece que el Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes: *“(…) 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 (...)”*
- El artículo 66 de la misma norma superior reconoce y garantiza el derecho a: *“(…) 3. El derecho a la integridad personal, literal a); 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación: 18. El derecho al honor y al buen nombre. La ley protegerá la imagen y la voz de la persona; 20. El derecho a la intimidad personal y familiar (...)”*
- El artículo 85 establece que: *“La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: ... las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.”*
- El artículo 227 manifiesta que *“la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.”*

- El artículo 341 señala que *“El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad. La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social. El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias.”*

### **Código de la Niñez y Adolescencia.**

- El Código de la Niñez y la Adolescencia en su artículo 8 establece *“la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia, dentro de sus respectivos ámbitos, para adoptar las medidas políticas, administrativas, económicas, legislativas, sociales y jurídicas que sean necesarias para la plena vigencia, el ejercicio efectivo, la garantía, la protección y la exigibilidad de la totalidad de los derechos de niños, niñas y adolescentes”*.
- El artículo 12 señala 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.”* (Subrayado nos corresponde).
- El artículo 37 establece la obligación de garantizar *“que los niños, niñas y adolescentes cuenten con docentes, materiales didácticos, laboratorios, locales, instalaciones y recursos adecuados y gocen de un ambiente favorable para el aprendizaje. Este derecho incluye el acceso efectivo a la educación inicial de cero a cinco años, y por lo tanto se desarrollarán programas y proyectos flexibles y abiertos, adecuados a las necesidades culturales de los educandos”*.
- El artículo 50 de este mismo cuerpo legal establece entre los derechos de protección aquel que hace relación al derecho de protección a la integridad personal, determinando que niños, niñas y adolescentes tienen derecho *“a que se respete su integridad personal, física, psicológica, cultural, afectiva y sexual”*. Se establece la prohibición de ser sometidos a torturas, tratos crueles y degradantes.
- Específicamente para el caso que nos ocupa vale la pena considerar también los artículos 51 que reza que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a que se respete : *“(…) b) Su dignidad, autoestima, honra, reputación e imagen propia...”*. Y también el artículo 53 respecto a su derecho a la privacidad, al respeto a su intimidad, a la inviolabilidad de sus comunicaciones y la injerencia arbitraria e ilegal de su privacidad.
- El artículo 67 del mismo cuerpo legal define al maltrato institucional, como aquel producido por un *“servidor de una institución pública o privada como resultado de la aplicación de reglamentos, prácticas administrativas o pedagógicas aceptadas expresa o tácitamente por la institución; y cuando sus autoridades lo han conocido y no han”*



adoptado las medidas para prevenirlo, hacerlo cesar, remediarlo y sancionarlo de manera inmediata. Resaltando que la responsabilidad por este tipo de maltrato recae en el autor del maltrato y en el representante legal, autoridad o responsable de la institución o establecimiento al que pertenece". (Subrayado nos corresponde).

- El artículo 72 establece que las personas que por su profesión u oficio “estén obligadas a denunciar y tengan conocimiento de un hecho que presente características propias de maltrato, abuso y explotación sexual, tráfico o pérdida de que hubiere sido víctima un niño, niña o adolescente deberán denunciarlo dentro de las veinticuatro horas siguientes de dicho conocimiento ante cualquiera de los fiscales, autoridades judiciales o administrativas competentes, incluida la Defensoría del Pueblo, como entidad garante de los derechos fundamentales”.
- El artículo 73 indica que es deber de todas las personas intervenir en el acto para proteger a un niño, niña o adolescente en casos flagrantes de maltrato, abuso sexual, tráfico, explotación sexual y otras violaciones a sus derechos; y requerir la intervención inmediata de la autoridad administrativa, comunitaria o judicial.
- El artículo 74 señala que el Estado adoptará las medidas legislativas, administrativas, sociales, educativas y de otra índole que sean necesarias para proteger a niños, niñas y adolescentes contra las conductas y hechos dentro de los cuales se encuentran los casos de maltrato y abuso. En el desarrollo de las políticas y programas a los que se refiere este artículo, se asegurará la participación de la sociedad, la familia, los niños, niñas y adolescentes.
- El artículo 75 del mismo cuerpo legal hace referencia a la prevención del maltrato institucional, señalando que “el Estado planificará y pondrá en ejecución medidas administrativas, legislativas, pedagógicas, de protección, atención, cuidado y demás que sean necesarias, en instituciones públicas y privadas, con el fin de erradicar toda forma de maltrato y abuso, y de mejorar las relaciones entre adultos y niños, niñas y adolescentes, y de estos entre sí, especialmente en el entorno de su vida cotidiana. Las prácticas administrativas, pedagógicas, formativas, culturales, tradicionales, de protección, atención, cuidado y de cualquier otra clase que realice toda institución pública o privada deben respetar los derechos y garantías de niños, niñas y adolescentes, y excluir toda forma de maltrato y abuso”.
- En lo referente a las medidas de protección el artículo 79 establece “medidas de protección contra el maltrato, el abuso, la explotación sexual, el tráfico y la pérdida de niños, niñas y adolescentes. Las autoridades administrativas y judiciales competentes ordenarán medidas que prevengan o garanticen la integridad física, psicológica o sexual del niño, niña o adolescente, y podrán ejecutar dichas medidas”.

#### **COOTAD.**

- El literal (h) del artículo 2 establece la necesidad de “la definición de mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública”.
- El literal (h) del artículo 4 establece como parte de los fines de los gobiernos autónomos descentralizados: “la generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes (...)”.

- El literal (b) del artículo 84 establece como funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano “*diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio*”; en tanto que el literal (j) del precitado artículo señala que es “*implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo que incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales, coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales*”.

#### **Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad.**

- La Disposición Reformativa al Código de la Niñez y la Adolescencia señala: “*Art. 212.- Registro de las entidades de atención. Las entidades de atención deberán solicitar el registro al ministerio respectivo, para lo que presentarán el programa de atención, su financiamiento y los demás documentos que se señalen en el Reglamento. El registro de las entidades de atención tendrá una vigencia de dos años renovables indefinidamente. En los casos de negativa de registro o de la inscripción de un programa, la entidad afectada podrá recurrir al ministerio encargado de los asuntos de inclusión económica y social, contra cuya resolución no habrá recurso alguno. La entidad de atención podrá volver a presentar una solicitud de registro o de inscripción de un programa, cuando haya superado las razones por las cuales se le negó. El ministerio encargado de los asuntos de inclusión económica y social podrá revocar en cualquier momento, mediante resolución motivada. En los términos que exige la Constitución de la República, el registro de la entidad o la inscripción del programa, cuando no cumplan las finalidades autorizadas o considere que de algún modo amenazan o violan los derechos de los niños, niñas y adolescentes*”.

#### **Ley Orgánica de Educación Intercultural.**

- El artículo 40, define el nivel de Educación Inicial como “*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; este mismo artículo, indica que la educación inicial es corresponsabilidad de la familia, la comunidad y el Estado. La educación de las niñas y niños, 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; asimismo, que 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*”.

#### **Reglamento de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.**

- El artículo 27 del Reglamento General a la LOEI, establece los niveles y subniveles del Sistema Educativo Nacional, entre los que se encuentra “*el nivel de educación inicial, que se divide en dos subniveles: el inicial 1, que comprende a infantes de hasta tres (3)*



años de edad y no es escolarizado; y el inicial 2, correspondiente a infantes de tres (3) a cinco (5) años de edad”.

**Normativa Autorización Servicio Desarrollo Integral Primera Infancia- Acuerdo Ministerial 15- reformado el 11 de enero del 2016.**

- El artículo 13 establece: “Responsables de la autorización de creación y funcionamiento para los servicios de desarrollo integral para la primera infancia públicos, particulares y fiscomisionales.- El MIES otorgará la autorización de creación y funcionamiento a las personas naturales o jurídicas que brinden los servicios de desarrollo integral para la primera infancia del subnivel 1 de educación inicial y atención familiar para la primera infancia a niñas y niños de hasta treinta y seis (36) meses de edad. Estas autorizaciones serán reconocidas y registradas por el MINEDUC.

*El MINEDUC otorgará la autorización de creación y funcionamiento de los oferentes de los servicios del subnivel 2 de educación inicial y atención familiar para la primera infancia de niñas y niños de treinta y siete (37) a sesenta (60) meses de edad.*

*Para aquellos casos en los que existan instituciones de desarrollo integral para la primera infancia que oferten el servicio de ambos subniveles y atención familiar para la primera infancia para niñas y niños de 0 a 60 meses de edad, el MINEDUC emitirá una única autorización de creación y funcionamiento.”*

- En cuanto a los requisitos para obtener la autorización de creación y funcionamiento para las instituciones que oferten el servicio institucionalizado de desarrollo integral para la primera infancia, el artículo 19 señala que: “Para la obtención de la autorización de creación y funcionamiento de las instituciones que oferten el servicio de desarrollo integral para la primera infancia públicos, fiscomisionales o particulares se deberá cumplir con los siguientes requisitos generales:
  1. Solicitud de autorización de creación y funcionamiento, en el formato publicado en la página web del MIES o MINEDUC;
  2. Verificación de la identidad del representante legal o propietario y si éste ha ejercido el voto en la última elección; en caso de extranjeros se deberá verificar el registro del Censo;
  3. Copia del título o escritura pública que avale el tipo de vinculación que se tiene con el inmueble en que se ofertará el servicio institucionalizado de desarrollo integral para la primera infancia (propiedad, comodato, usufructo, etc.) o copia autenticada por el Fedatario de la institución del contrato de arrendamiento, debidamente registrado; y,
  4. Proyecto de creación de la institución) en el formato publicado en la página web del MIES o del MINEDUC. En caso de poseer un Proyecto Educativo Institucional -PEI-, este podrá reemplazar al proyecto de creación. Todas las instituciones que oferten el servicio institucionalizado de desarrollo integral para la primera infancia, públicos, particulares y fiscomisionales, deberán cumplir con la norma técnica vigente. Para lo cual, podrán descargar de las páginas web del MINEDUC y MIES la normativa correspondiente y los parámetros de evaluación a ser aplicados en la visita.

*Las instituciones públicas y fiscomisionales, deberán presentar además de los requisitos previstos, los siguientes:*

1. *Estudio de microplanificación, concordante con las políticas nacionales de desarrollo, que justifique la necesidad del servicio.*
2. *Certificación de la unidad Administrativa Financiera, del ministerio o entidad competente, sobre la disponibilidad presupuestaria y de fondos suficientes para asegurar su normal funcionamiento.*
3. *Informe de la Unidad de Planificación del ministerio o entidad competente sobre el personal directivo, docente y administrativo requerido por la institución;*

*Las instituciones particulares y fiscomisionales, adicionalmente deberán presentar:*

1. *Copia del Registro Unico de Contribuyentes (RUC) del representante legal o propietario.*
2. *Copia de cédula de ciudadanía y certificado de votación del representante legal o propietario. En el caso de extranjeros, se deberá presentar una copia del registro en el Censo;*
3. *Copia notariada de los estatutos del establecimiento u organizaciones de la sociedad civil.*
4. *Convenios con médicos o centro de salud, y psicológicos especializados (de no poseer dicho personal en la institución).*
5. *Reporte del IESS con los aportes del empleador (mecanizado del IESS), a fin de demostrar la relación laboral del personal de las instituciones. Estos documentos deberán presentarse en un plazo máximo de 90 días calendario, después de la emisión de la autorización de creación y funcionamiento provisional.*
6. *Los representantes legales o propietarios de instituciones educativas deberán presentar una declaración juramentada de no hallarse inmersos en las prohibiciones señaladas en el artículo 93 del Reglamento de la Ley Orgánica de Educación Intercultural y de no estar inmerso en un proceso administrativo en el MINEDUC o el MIES, relacionado a sanciones producidas en la prestación de un servicio de desarrollo integral infantil.*
7. *Requisitos contenidos en la normativa vigente para la regulación de costo de matrícula y pensión del MINEDUC.*

*Las instituciones particulares deberán presentar, además de los requisitos establecidos anteriormente, el estudio económico financiero que demuestre que el servicio es viable y sostenible. Para ello, deberán descargar de la página web del MIES o del MINEDUC el formato respectivo.*

- *Respecto a las sanciones administrativas, el artículo 29 establece que: “La autoridad competente estará facultada para resolver y aplicar las siguientes sanciones administrativas a los servicios de desarrollo integral para la primera infancia:*
  - a) *Amonestaciones escritas.- Se amonestará por escrito a la o el promotor o representante legal de las instituciones que oferten servicios de desarrollo integral para la primera infancia, cuando los servicios prestados no estuvieren de acuerdo con lo contemplado en el presente Acuerdo y en la normativa vigente. La o el promotor o representante legal tendrá un plazo de sesenta (60) días calendario para realizar las medidas correctivas sobre las cuales se realizó la amonestación. Si el incumplimiento continuare después de dicho plazo, la autoridad competente en la jurisdicción correspondiente podrá decidir la suspensión temporal o cancelación del funcionamiento.*

*La amonestación contendrá: la identificación del servicio que se presta, el motivo de la amonestación, y el plazo otorgado para realizar las medidas correctivas.*





b) Suspensión temporal.- La autoridad competente impondrá la sanción de suspensión temporal de los servicios de desarrollo integral para la primera infancia, en los siguientes casos:

i. Por funcionar sin la autorización de creación y funcionamiento, y no realizar la actualización de la información; (Subrayado nos corresponde).

ii. Por incremento injustificado pensiones y matrícula; la sanción podrá ser revocada sólo cuando se solvante el incumplimiento a través de la devolución de los valores cobrados en exceso. Si transcurrieran más de treinta (30) días sin que el oferente del servicio haya ejecutado la medida correctiva, se procederá con la suspensión definitiva;

iii. Por cesión o traspaso de dominio de la autorización de creación y funcionamiento.

iv. Por incumplimiento de las amonestaciones escritas, habiendo transcurrido los sesenta (60) días para adoptar medidas correctivas, sin haber realizado lo recomendado en la notificación; en caso de presentarse una segunda notificación generada por el incumplimiento de la notificación inicial, y habiendo transcurrido los sesenta (60) días del nuevo plazo, se procederá a la suspensión temporal.

c) Suspensión definitiva.- La autoridad competente impondrá la cancelación de funcionamiento de los servicios de desarrollo integral para la primera infancia, en los siguientes casos:

i. Por incumplimiento de aquellos estándares de infraestructura que establezca la Autoridad Competente como indispensable para garantizar la seguridad de los estudiantes y del Plan de Reducción de Riesgos en la prestación de los servicios identificados durante las visitas de inspección. La cancelación se realizará en las siguientes cuarenta y ocho (48) horas, después de la notificación de los resultados de la visita; y,

ii. Por violentar derechos de las y los niños. La autoridad competente iniciará las acciones civiles y penales en contra de las personas involucradas, toda vez que exista una denuncia plenamente motivada y aceptada a trámite o un informe técnico que sustente la violación de derechos.

Las sanciones se impondrán garantizando el debido proceso, de oficio, o a petición de parte por denuncias o quejas debidamente comprobadas.

**Acuerdo Interministerial No. 0001-16, "Normativa para la Autorización de Creación y Funcionamiento de la Prestación de Servicios de Desarrollo Integral para la Primera Infancia que Ofertan Atención a Niñas y Niños de 0 a 5 Años de Edad para Entidades Particulares, Fiscomisionales y Públicas – MIES y MINEDUC.**

- El objeto es establecer los estándares para la prestación de los servicios institucionalizados de desarrollo integral para la primera infancia (SIDIFI), que incluye a centros de desarrollo integral para la primera infancia (CDIFI) y a establecimientos educativos, donde se imparta educación inicial para niñas y niños de 0 a 5 años de edad. La norma es de obligatorio cumplimiento y tiene el propósito de normar y estandarizar los SIDIFI que se prestan a través de instituciones públicas (fiscales o municipales), fiscomisionales y particulares. La norma se aplicará en los centros de desarrollo integral para la primera infancia y establecimientos educativos particulares,





fiscomisionales y públicos, donde se imparta el subnivel 1 de educación inicial, para niñas y niños de hasta 3 años de edad, y/o el subnivel 2 de educación inicial para niñas y niños de 3 a 5 años de edad<sup>3</sup>. Los servicios institucionalizados de desarrollo integral para la primera infancia pueden prestar atención a través de: a) Centros de desarrollo integral para la primera infancia (CDIPI): que abarcan los siguientes centros:

- Centros infantiles del Buen Vivir (CIBV): son servicios de atención ejecutados por el MIES, sea de administración directa o a través de convenios, dirigidos a niñas y niños de 12 a 36 meses de edad. Los CIBV incluyen acciones de salud preventiva, alimentación saludable y educación en corresponsabilidad con la familia y la comunidad y en articulación intersectorial; desde un enfoque de derechos, intercultural, e intergeneracional.
- Centros de desarrollo infantil (CDI): son instituciones particulares que ofertan el servicio a niñas y niños de 45 días a 3 años, o de 45 días a 5 años.
- Centros de educación inicial (CEI): instituciones fiscales y fiscomisionales que ofertan únicamente el servicio de educación inicial a niñas y niños de 3 a 5 años.
- Establecimientos educativos: pueden ser públicos, fiscomisionales o particulares que ofertan el subnivel 2 de educación inicial a niñas y niños, es decir, desde los 3 hasta los 5 años de edad.
- Se incluye los siguientes anexos. Protocolo de Seguridad para los Centros Infantiles del Buen Vivir; Protocolo de Riesgos y Emergencia para Centros Infantiles del Buen Vivir; Protocolo de externalización del servicio de alimentación para los Centros Infantiles del Buen Vivir.
- Establece el plazo para la renovación, ampliación, autorización de creación y funcionamiento de las instituciones que oferten servicios institucionalizados de desarrollo integral para la primera infancia. Así mismo establece que para la renovación y ampliación de la autorización de creación y funcionamiento de las instituciones públicas, particulares y fiscomisionales deben incluir el Plan Educativo Institucional.

### **Manual de procesos de gestión de servicio de centros de desarrollo infantil – MIES.**

- Son unidades de atención intramurales, dirigidas a mujeres gestantes, niños, niñas, hasta los 3 años de edad mediante la atención diaria de 1 a 3 años de edad - condiciones de extrema pobreza. Determina: interseccionalidad entre las instituciones competentes como: MSP, registro Civil, MINEDUC, GAD, organizaciones de la sociedad civil. Administración: directa o convenio (administrados por GAD, organizaciones religiosas, organizaciones de la sociedad civil, suscribe convenios).
- Servicios: 1 a 3 años de edad (12 a 36 meses), establece el perfil de educadores, termina el trabajo con mujeres de gestantes, consejerías familiares quincenales. Establece el rol de cada educador, coordinador. Familias de niños-niñas de 0a 1 año consejerías familiares quincenales. Además determina los espacios diferenciados de niños/as entre 12 a 18 meses, 19 a 36 meses, 25 a 36 meses. Familias de niñas, niños

<sup>3</sup> Los niveles y subniveles educativos están definidos en el capítulo tercero, artículo 27, del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural



de 1 a 3 años de edad, consejerías familiares quincenales. Respecto al cierre: de acuerdo a lo establecido por la Subsecretaría de desarrollo infantil integral.

### **Protocolo general de actuación frente a la violencia contra niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad, personas adultas mayores y mujeres – MIES.**

- El protocolo es obligatorio para todo el personal técnico, administrativo o cualquier otro que labore en los servicios intra-murales o extra-murales, públicos y privados, o cualquier otro regulado o autorizado por MIES, que brinden atención a niñas, niños, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad o personas adultas mayores. Establece los procedimientos para normalizar la actuación de los equipos técnicos del MIES, frente a un caso de violencia detectados en los servicios que regula el MIES.
- Busca disminuir las variaciones en la atención y cuidado de las víctimas en la atención y cuidado de las víctimas de la violencia detectados dentro de los servicios del MIES. Busca mejorar la calidad y el tiempo de respuesta frente a casos de violencia detectados en los servicios del MIES. Construir el sistema de registro de casos de violencia detectados en los servicios regulados por el MIES. (24 horas)
- Los responsables de la aplicación del Protocolo: los profesionales que conforman el equipo técnico y el personal administrativo de los servicios que ofrece el MIES, los profesionales que trabajan bajo su rectoría y quienes laboran en los servicios con autorización de funcionamiento.

### **Acuerdo Ministerial Nro. 079 – MIES.**

- Es la herramienta técnica que permite desarrollar un Plan de Reducción de Riesgos. Dicho instrumento es para instituciones públicas, de convenio, fisco-misionales y privadas.

### **Acuerdo Ministerial Nro. 089 – MIES.**

- Es el Protocolo de Externalización del Servicio de Alimentación para los Centros de Desarrollo infantil, cuyo objetivo es garantizar la asistencia nutricional de calidad a niñas y niños de 1 a 3 años de edad que asisten a los Centros de Desarrollo Infantil de atención directa, emblemático y bajo convenios

### **Acuerdo Ministerial No. 0000080 – MIES.**

- El artículo 9 determina como atribuciones de esta Cartera de Estado, ejercer la rectoría de las Políticas Públicas en materia de protección, inclusión y movilidad social y económica para: primera infancia, juventud, adultos mayores, protección especial al ciclo de vida, personas con discapacidad, aseguramiento no contributivo, actores de la economía popular y solidaria; con énfasis en aquella población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, y los grupos de atención prioritaria.

## **4.3 Normativa local.**

### **Ordenanza Metropolitana Nro. 188 que implementa y regula el Sistema de Protección Integral en el DMQ.**

- Implementa y regula el Sistema de Protección Integral, para garantizar los derechos humanos, individuales y colectivos, especialmente, de los grupos de atención prioritaria y de aquellos que se encuentran en situación de exclusión y/o vulnerabilidad.
- Los objetivos del Sistema: Promover la articulación, coordinación y corresponsabilidad entre las personas, comunidad, instituciones y organismos que conforman el Sistema.
- El Sistema estará conformado por los siguientes organismos: de definición, planificación, control, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas.
- La rectoría del Sistema es el MDMQ, es el gobierno autónomo descentralizado que ejerce la rectoría, a través de la Secretaría rectora y responsable de las políticas sociales.
- El MDMQ promoverá de manera participativa el subsistema de protección integral a la niñez y adolescencia -entre otros subsistemas especializados de promoción, protección y restitución de derechos-.
- Establece que el modelo de gestión del Sistema es responsabilidad del MDMQ, a través de la Secretaría rectora y responsable de las políticas sociales.

#### **Ordenanza Metropolitana Nro. 0274.**

- El artículo 1. 398, establece *“crear la Unidad Patronato Municipal San José, dependiente de la Alcaldía Metropolitana, con autonomía administrativa y financiera, cuya finalidad esencial es la ejecución de las políticas de protección social definidas por la municipalidad en favor de niños, niñas y adolescentes, jóvenes, adultos jóvenes, adultos mayores, y familias del comercio minorista, en el ámbito del Distrito Metropolitano de Quito.”*
- El artículo 1. 399, establece *“el Patronato Municipal San José para la aplicación de políticas y estrategias, coordinará su accionar con la Secretaría de Desarrollo Social y la Dirección Metropolitana de Inclusión Social del Municipio Metropolitano”.*

#### **Resolución No. 023-2019.**

- En el artículo 1 establece: *“solicitar al Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito inicie todas las acciones de control necesarias para obtener un diagnóstico actualizado y una evaluación de impacto de los Centros de Desarrollo Infantil “Guaguas Centros”.*
- En la Disposición Transitoria Primera establece: *“En un plazo de noventa días la Secretaría de Inclusión en coordinación con la Unidad Patronato Municipal San José presentará la política pública de desarrollo integral infantil...”*
- En la Disposición Transitoria Segunda establece: *“La Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto en un plazo de noventa días facilitará el proceso de veeduría ciudadana...”*

## 5. Política pública de primera infancia y los Guagua Centros.

La Constitución de la República del Ecuador establece que los niños y niñas son un grupo de atención prioritaria, por lo que recibirán atención especializada en los ámbitos públicos y privados. Así mismo menciona que el Estado brindará atención a menores de seis años que garantice su nutrición, salud, educación y cuidado diario en un marco de protección de sus derechos.

En este sentido, el Ecuador *“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”* (MIES, 2013, pág. 3), este desafío debe estar reflejado en servicios de calidad y de excelencia -que implica acciones coordinadas e intersectoriales de las distintas instancias competentes- y la responsabilidad de la familia en la crianza de sus hijos -como lo establece la Constitución-, así como de la coparticipación de la sociedad.

De manera más amplia, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS (Naciones Unidas, 2015) se adoptó un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Esto implica que los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil participen en el logro de las metas. Los objetivos, mencionan en cinco dimensiones a las niñas, niños haciendo especial énfasis en aquellos grupos más vulnerables. Los objetivos que trazan de manera directa la política de atención a primera infancia son: reducción de mortalidad de niños menores de 5 años; mejor aprendizaje, eliminación de violencia; acceso a servicios básicos; eliminación de la pobreza –sistemas de protección social.

Las políticas públicas que se desarrollen en el marco de la normativa vigente deben considerar los requerimientos específicos de la población que se encuentra en los primeros años de vida ya que es *“una etapa medular donde el desarrollo del cerebro del recién nacido depende, en buena parte, del ambiente en que se desarrolla; donde el cuidado, el afecto, la lactancia materna y la alimentación son factores que inciden de manera directa, en las conexiones que se originan en el cerebro del recién nacido”* (MIES, 2013, pág. 1), esto sumado a un cuidado amoroso de la familia y la corresponsabilidad de la sociedad en la protección de sus derechos, generará las condiciones necesarias para su desarrollo integral.

El Plan Nacional de Desarrollo *“Toda una Vida”*, en el eje 1 (Derechos para Todos Durante Toda la Vida), señala como parte del objetivo 1 (*“Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas”*) 3 políticas que tienen relación a la primera infancia: La 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”*; la 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”*; y, la 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”*.

En este mismo marco, el documento menciona una serie de intervenciones emblemáticas, entre ellas Misión Ternura, enfocada al desarrollo integral de la primera infancia. Menciona como prioridad la alimentación y nutrición que se enfoca en la atención del niño o la niña desde los primeros meses de gestación en el vientre de la madre, hasta su desarrollo dentro de los primeros 5 años de vida, para lo cual *“es necesario instaurar y mantener una*



*cultura de nutrición adecuada a lo largo del ciclo vital, promoviendo la implementación de hábitos saludables en la población”. El documento señala que la garantía de este derecho se logrará con “acciones coordinadas y articuladas entre: el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el Ministerio de Educación, la Secretaría del Agua y el Ministerio de Agricultura y Ganadería”.*

Las metas al año 2021 en este eje son 3: i) reducir de 24,8% al 14,8% la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 2 años; ii) reducir de 23,9% al 13,2% la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 5 años; e, iii) incrementar el porcentaje de niñas y niños menores de cinco años que participan en la primera infancia a 2021.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-, señala que la implementación de programas de cuidado y desarrollo infantil como política pública se justifica plenamente, no solo porque los beneficios sociales que han sido ampliamente estudiados sino también porque es un mecanismo para:

*“la plena garantía de los derechos a la salud, educación y desarrollo infantil como por la promoción de la igualdad de oportunidades futuras a los niños y niñas de evitar la malnutrición y la mala salud en los primeros años de vida, lo que inhibe el crecimiento del cerebro, disminuye potencial físico y cognitivo, merma la motivación, la perseverancia, reduce la capacidad de asombro, la actitud inquisitiva y de exploración, inhibe la actitud creativa y de resolución de problemas. Adicionalmente, estos programas permiten evitar la baja estimulación cognitiva que afecta la arquitectura del cerebro” (CEPAL, 2012, pág. 9).*

En el país los/as destinatarios/as de la política pública de Desarrollo Infantil Integral son los niños y niñas entre 0 a 36 meses edad, cuya rectoría le corresponde al Ministerio de Inclusión Económica y Social -MIES-, *“sin embargo otras políticas intersectoriales consideran el periodo de gestación, el cuidado de la madre, el parto y las primeras atenciones al recién nacido”* (MIES, 2013, pág. 53). Además, de acuerdo a la Ley Orgánica de Educación Intercultural -LOEI-, la competencia de ofrecer educación inicial a la población infantil entre 3 y 5 años de edad le corresponde al Ministerio de Educación -MINEDUC-, ya que tiene relación con la política de educación inicial.

El Ministerio de Inclusión Económica y Social suscribió el 27 de febrero del presente año la Norma Técnica Misión Ternura Modalidad Centros de Desarrollo Infantil CDI. Dicho instrumento se publicó en el Registro Oficial 877 el 18 de abril del 2019. Esta norma técnica establece los parámetros, campo de acción y el objeto del servicio de desarrollo infantil. En su objeto señala textualmente *“el presente instrumento técnico es de cumplimiento obligatorio para las unidades de atención MT – CDI del MIES (atención directa y convenios) (...). De allí que es importante remarcar que esta norma técnica es de aplicación obligatoria en todos los servicios, inclusive los que no son administrados por el MIES de manera directa como los Guaguas Centros financiados por la Unidad Municipal Patronato San José.*

Un plan de desarrollo es una herramienta de gestión que debe ser construido participativamente para identificar la realidad de la población y, a partir de ello, plantear políticas que promuevan el desarrollo social en un territorio determinado; por lo tanto, debe formularse con un enfoque de derechos humanos, considerando valores como la dignidad, solidaridad y el principio de igualdad y no discriminación, interés superior del niño, entre



otros principios que buscan garantizar el goce efectivo de los derechos de toda la población.

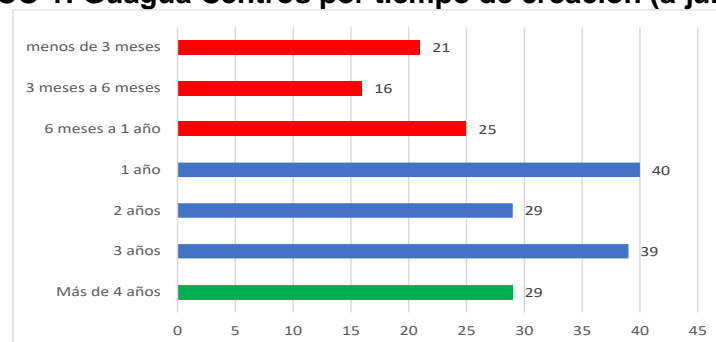
El Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento - Territorial 2015-2025 “Quito Ciudad Solidaria, donde nadie se quede atrás”, en el marco de este eje se establece en la política S3 “promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de Quito”.

*Objetivo 3.1: En el DMQ se ha impulsado la equidad de género, generacional y étnica a través del incremento de la cobertura de programas de atención a los distintos tipos de familias y sus miembros. Lineamientos Estratégicos: 2. Atención a la primera infancia a través de Programas de Desarrollo Infantil (cuidado diario). 8. Articulación de la cobertura de centros de desarrollo infantil (cuidado diario) con el mundo laboral. Meta: Al 2025 se logrará un importante incremento del número de personas miembros de grupos sociales vulnerables (niñez, personas con discapacidad, estudiantes, adultos mayores), en riesgo y atención prioritaria, atendidas a través de programas municipales permanentes y sistémicos, según la base del año 2015. Objetivo 3.5: La población quiteña ha adoptado estilos de vida saludables y ha disminuido su exposición a factores críticos de riesgo. Meta: Reducción de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años que asisten a instituciones municipales de desarrollo infantil y educación inicial. Lineamientos Estratégicos: en términos generales está orientado a mejorar la salud de la población*

El Distrito Metropolitano de Quito cuenta desde el año 2014 con servicios para el desarrollo infantil de niños y niñas de 1 a 3 años y ampliado hasta los 5 años desde el 2015. Es importante señalar, como se manifestó en la sesión de la Comisión de Igualdad y Género del Distrito Metropolitano de Quito<sup>4</sup>, que “el primer Guagua Centro antes de ser denominado como tal”, había funcionado como Centro Integral del Buen Vivir.

De acuerdo a la información proporcionada por la Unidad Municipal Patronato San José (12 de junio del 2019); de los 199 Guaguas Centros<sup>5</sup> - desde su creación hasta el cierre de la administración anterior-, el 31,16 % de estos espacios tienen menos de un año de creación, de los cuales, la tercera parte tiene menos de un mes de creación.

**GRAFICO 1: Guagua Centros por tiempo de creación (a junio 2019)**



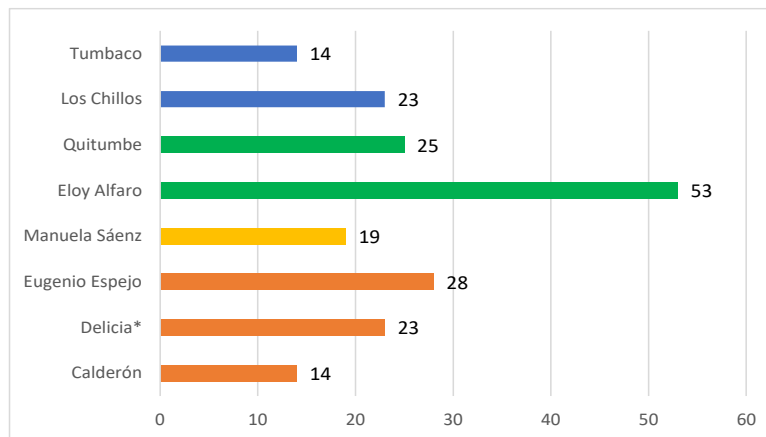
Fuente: Información UMPSJ – Elaboración: CPD - DMQ

<sup>4</sup> Alocución de la asignataria del primer Guagua Centro en su comparecencia en la Comisión de Género del Concejo Metropolitano de Quito.

<sup>5</sup> Es importante señalar que el Guagua Centro “Vista Hermosa” ya no fue reportado por la Unidad Patronato San José en la información proporcionada global, más si lo realizaron en uno de los detalles. Por fines del proceso de investigación se ha realizado la información sobre este Guagua Centro específico del análisis ya que fue cerrado, incluso desconociendo una de las disposiciones de la JMPDNA-ZD que durante el proceso de investigación no se tome una medida como esta.

De acuerdo a la información publicitaria que se encontraba en la página web del Patronato San José<sup>6</sup>, hasta mayo del 2019, mencionaba que los Guaguas Centros “están localizados en sitios estratégicos, tomando en cuenta su vulnerabilidad y situación socio económica. Nacen de la necesidad de madres y padres de dejar a sus hijos en lugares seguros mientras trabajan. Así mismo, ataca a la desnutrición brindando cuatro momentos de comida a los niños. Cada Guagua Centro cuenta con capacidad para 40 niños y niñas. Hasta 2019, el Distrito contará con 200 Centros de Desarrollo Infantil Comunitario, “Guagua Centros”. Este proyecto que apunta a un saludable, adecuado y esperanzador desarrollo de la niñez quiteña fue declarado como emblemático por el Alcalde, Mauricio Rodas”. Sin embargo los hallazgos de este proceso de observancia identifican algunos nudos críticos frente a la aplicación de la política pública de desarrollo infantil en el DMQ.

**GRAFICO 2: Guagua Centros por ubicación según Administración Zonal (a junio 2019)**

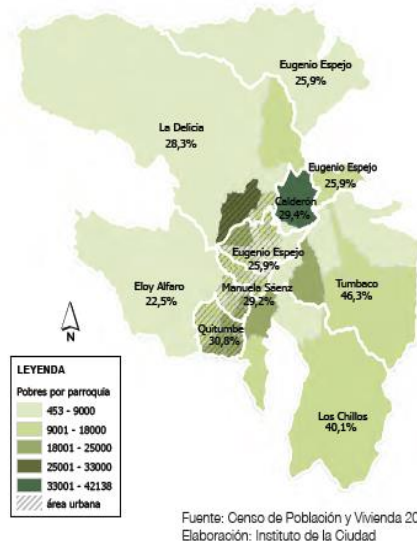


Fuente: Información UPSJ – Elaboración: CPD - DMQ

De acuerdo al cuadro, se evidencia que el 32% de GC se encuentran en 3 administraciones ubicadas al norte de la ciudad (Calderón con el 7,04 %; Delicia con el 11,56 %; y, Eugenio Espejo con el 14,07%); en el centro (Administración Zonal Manuela Sáenz) se encuentra el 14,07 %; en la zona sur de la ciudad se concentra un poco más del 38 % (Eloy Alfaro con el 26,63 % - quien además es la Administración Zonal que más concentra Guagua Centros; y, Quitumbe con el 12,56 %). Finalmente los valles suman alrededor del 18 % (Los Chillos con el 11,56 %; y, Tumbaco con el 7,04%).

**GRAFICO 3: Pobreza por Administraciones Zonales**

<sup>6</sup> Referencia de página web: <https://www.youtube.com/watch?v=ITdkyMznoGE>



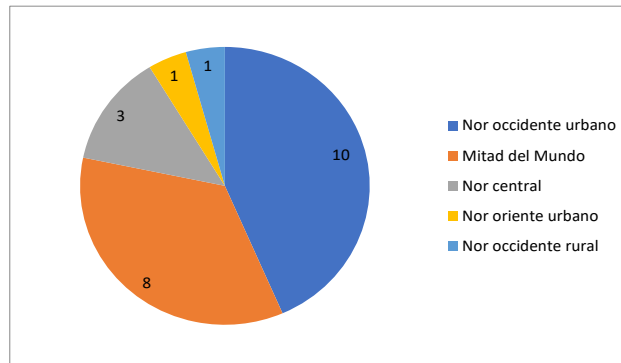
La contrastación de estos datos puede dar como idea general que la ubicación de los Guagua Centro no coincide necesariamente con las zonas de mayor pobreza dentro del DMQ. En las visitas aleatorias realizadas para este proceso de observancia se conocieron historias como las del Guagua Centro de Zabala, mismo que fue instalado por unas profesionales que en un inicio tuvieron “*que buscar los niños y niñas en diferentes sectores aledaños ya que no lograban reunir el cupo mínimo*”. Esta situación contrasta con otros sectores en donde la demanda es tan alta que apenas se abre la posibilidad de cupos (Ej. Guagua Centro de Hierba Buena 1).

Se identifica que la concentración de Guaguas Centros no obedece a criterios técnicos de ubicación según niveles de pobreza, ni a un proceso planificado de gestión y coordinación con otras instituciones. Esto evidencia la necesidad de realizar un análisis a profundidad de la localización de este servicio en toda la ciudad.

En el caso de la Administración La Delicia, de los 23 Guagua Centros, 18 se encuentran en dos zonas específicas (el nor occidente urbano y las parroquias que conforman el sector de la Mitad del Mundo – Pomasqui, San Antonio y Calacalí).

Existe una visible concentración zonal (ya que otros sectores se quedan por fuera), de los 10 centros del noroccidente urbano, 3 están en el barrio El Condado (los restantes en barrios populares como Roldós, Atucucho, Velasco, Colinas del Norte y Planada); y, de los 8 de la zona de la Mitad del Mundo, 6 están en la parroquia Pomasqui (los restantes en San Antonio y Calacalí).

#### GRAFICO 4: Distribución de Guagua Centros en AZ La Delicia



Fuente: Información UMPSJ – Elaboración: CPD - DMQ

Esto muestra que el proceso de “creación” de algunos Guagua Centros no siguió un procedimiento técnico de ubicación ya que zonas donde también existen necesidades concretas como los barrios urbanos del oriente de esta Administración y las parroquias rurales del nor-occidente tienen tan solo la habilitación de 2 Guagua Centros.

Existen otras realidades, que demandarán un proceso de análisis más profunda. Durante la visita aleatoria se constató que en la Lucha de Los Pobres Alta, en un rango de 1 kilómetro, se encuentran 5 centros de desarrollo infantil (1 Guagua Centro, 1 con rotulación del MIES y 3 que al parecer serían privados – aunque no pudimos constatar si son de los que tienen convenios con el MIES); en tanto pocas cuadras más abajo (en la parte de La Lucha de Los Pobres entre la Simón Bolívar y Maldonado) no existe ninguno. Esto nos permite abordar otro elemento crítico: la infraestructura, tanto de los Guagua Centros como del sector aledaño.

Varios Guagua Centros funcionan en casas de uso de vivienda familiar que han sido acondicionadas -muchas de ellas sin una inversión adecuada y sin observar los criterios determinados en la norma pertinente- por lo cual mantienen los peligros que se pueden encontrar en la estructura de una vivienda. No obstante, esta situación no puede ni debe ser aceptada en un centro que recibe niños y niñas de edades tan tempranas.

**GRAFICO 5: fotografías de ejemplos de problemas de infraestructura**





En las visitas se pudo constatar que el Guagua Centro de Solanda (ubicado al frente del Mercado Mayorista) en un día que no es el habitual de la feria, la casa esquinera fue arrendada (o utilizada para el efecto sin ninguna adecuación), y se realizan ventas ambulantes en los bajos de este centro.

En otro caso, el ingreso a un Guagua Centro (de la Lucha de Los Pobres Alta), se da por el estacionamiento del vehículo de la vivienda de dos plantas, pero en este caso fue acondicionado como un espacio de recepción de los niños y niñas, improvisada bodega de alimentos no perecibles y jardinera para que los niños y niñas jueguen.

Al igual que en los dos ejemplos mencionados anteriormente, cabe indicar que es necesario realizar un análisis individualizado, pues en cada uno de ellos existen elementos de peligrosidad que pudieran generar una afectación a los niños. En ese sentido, como se mencionará en las recomendaciones, se deberá inspeccionar minuciosamente estos espacios en el periodo vacacional, para que se tomen todos los correctivos necesarios y urgentes y, en casos que pudieran relevar mucha gravedad, se prevenga cualquier situación exigiendo a la Asignataria que encuentre otro lugar de ocupación.

Esto se corrobora con la información presentada por la propia UPMSJ, cuya Presidenta presentó al Consejo Metropolitano, en Sesión Extraordinaria del Consejo Nro. 005, del 13 de junio de 2019, unas fotografías de algunos centros en los cuales identificaron situaciones de riesgo para los niños y niñas,

#### **GRAFICO 6: fotografía de ejemplo de problemas aledaños a la infraestructura**



En la muestra seleccionada de los Guaguas Centros visitados para este informe se pudo constatar que el espacio público está deteriorado en 5 de ellos (GC Hierba Buena – de la fotografía; GC Lucha de los Pobres; GC Pinar; GC Zabala; y GC Tumbaco). Es necesario



resaltar que esto no es competencia y responsabilidad del Guagua Centro o del Patronato San José. Más bien tiene que ver con otras instancias municipales, por lo cual, se debería realizar un proceso de limpieza, adecuación, mantenimiento y otras acciones que permitan mejorar la calidad de vida de los niños y niñas.

En relación a los lugares prohibidos cercanos a los Guagua Centros, cabe destacar que hay licorerías y tiendas que expenden licores. Particularmente, en el año 2018, este mismo Consejo conoció y tramitó el caso de la licorería aledaña al GC Arbolito. Pero de la visita realizada se constató la existencia de lugares de expendio de licor en menos de 200 metros al GC (Hierba Buena, Marín, Montúfar y Calderón).

En algunos casos se trata de lugares de expendio que no cuentan con las autorizaciones del caso (aquí lo legalmente establecido es proceder a su clausura). En otros casos son lugares que cuentan con permisos emitidos previo a la existencia del Guagua Centro, lo cual demanda una reforma a la Ordenanza Metropolitana que regula el otorgamiento de las LUAE (Licencias Únicas de Administración de Empresas), que de acuerdo a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda; esto solo es posible en los suelos cuyo informe de compatibilidad (denominado ICUS) se encuentre en los denominados: RU1, RU1, RU2, RU3, M, ARU, ARR, RR1, RR2, RNR/PS y E<sup>7</sup>.

Pero esto abre otro problema -que no es menor- el de la autorización, regulación y funcionamiento de los Guaguas Centros.

**CUADRO 1: Guagua Centros según nivel de aprobación en 2 fuentes (UPSJ y MIES)<sup>8</sup>**

	DEFINITIVO	PROVISIONAL	PLATAFORMA <sup>9</sup>	TRAMITE		
1 a 5 años	2	1	0	0		UPSJ
1 a 3 años	14	6	67	60		
	DEFINITIVO	PROVISIONAL		TRAMITE	SIN INFORMACION	MIES
1 a 3 años	12	6		72	57	

Fuente: Información UPSJ e Información MIES – Elaboración: CPD - DMQ

**CUADRO 2: Guagua Centros según nivel de aprobación en 2 fuentes (UMPSJ y Ministerio de Educación)**

	SI	INGRESADO	NO INGRESADO	TRAMITE	
1 a 5 años	1	12	20	19	UPSJ
1 a 3 años	1	0	0	0	
1 a 5 años	2				ME

Fuente: Información UPSJ e Información ME – Elaboración: CPD – DMQ

En primer lugar, se puede notar que sólo un dato coincide entre instituciones (el establecido entre Ministerio de Educación y el Patronato San José en cuanto a los regularizados: 2 en total). El resto de datos, que debería ser igual - o similar – pero sin embargo tiene discrepancias.

<sup>7</sup> Para establecer las condiciones específicas dirigirse al anexo señalado

<sup>8</sup> El cuadro No. 1 fue cambiado en función de la nueva información proporcionada por el MIES el 24 de junio del 2019.

<sup>9</sup> En el caso del MIES el número de Guaguas Centros que han iniciado el trámite lo han realizado mediante la Plataforma de servicios Sociales Dignos con base a la normativa



Adicionalmente, llama la atención el bajo número de emisión de permisos definitivos (16 en el mejor de los casos, pues las cifras no coinciden); y si a esto se suman los provisionales y aquellas que han ingresado a trámite, no llegarían a sumar el 40 % de la totalidad de Guaguas Centros que tienen regularizados su funcionamiento con las instancias rectores pertinentes.

En este punto se establecen dos aspectos a observar: 1) los procedimientos solicitados por las instituciones deben ser más ágiles a partir de la revisión y eliminación de ciertos requisitos que pudieran ser innecesarios (Ej. Certificado de Registro de la Propiedad) y 2) existen requerimientos de documentación adicional a la contemplada en la normativa, que no es indispensable para el tipo de servicio de desarrollo infantil. Estos hechos plantean la necesidad de agilizar el proceso de tramitación, sin que esto implique la débil y/o inexistente aplicación de herramientas de seguimiento y evaluación que aseguren la calidad del servicios y la garantía de los derechos de los niños y niñas usuarias.

Otro de los temas identificados en los espacios visitados es la reducida o inexistente relación de los Guagua Centros con otros actores de la comunidad vecina. Esto más allá de un problema de gestión, implica que muchos aspectos que se pudieran solventar de manera más rápida y directa, no se resuelven por falta de capacidad de aprovechamiento de los recursos existentes.

Se ha dejado hacia el final de este capítulo un tema que es de los más relevantes: la protección integral de niños y niñas.

**CUADRO 3: Cobertura reportada a junio del 2019**

Administración Zonal	Niñas	Niños
Calderón	314	306
Delicia*	450	530
Eugenio Espejo	576	664
Manuela Sáenz	373	407
Eloy Alfaro	1120	1120
Quitumbe	520	530
Los Chillos	468	562
Tumbaco	296	324
<b>TOTAL</b>	<b>4117</b>	<b>4443</b>

Fuente: Información UPSJ – Elaboración: CPD - DMQ

Cuando se realizaron las visitas a los Guagua Centros, de manera aleatoria, no se evidenciaron actos específicos de violencia o maltrato. Sin embargo, a partir de la publicación del video sobre el Guagua Centro “Vista Hermosa”, hasta la finalización de este informe, se han sumado otras 8 denuncias de presuntos actos de maltrato o violencia en los siguientes Centros: Bicentenario, Apicultoras (Tumbaco), El Pinar, Condado, Santa Clara de San Millán, Comité del Pueblo, Ferroviaria y Calderón<sup>10</sup>. De estos 8 casos; uno fue conocido por la Junta Metropolitana de La Delicia, en tanto que cuatro han sido difundidos por diferentes medios de comunicación, y tres han solicitado asesoría al Consejo de Protección de Derechos.

<sup>10</sup> Por condiciones de confidencialidad la información de cada uno de ellos – ya que en algunos de ellos los Guagua Centros son acusados y en uno de ellos son acusadores –se remitirán a la autoridad correspondiente.



De la visita realizada y en base a los parámetros establecidos en la ficha para el levantamiento de la información, en el 23.07% de los centros visitados, se identificó que los niños y niñas o sus profesoras mostraron nerviosismo y aparente preocupación (Ej. Niños/as muy silenciosos en la hora de la comida, profesoras muy nerviosas al responder preguntas, entre otras).

En por lo menos dos casos (GC Calderón y GC Apicultoras) se ha dejado en evidencia – a través de videos y fotografías - de la existencia de malas prácticas frente a hechos naturales en este tipo de servicios, como por ejemplo que los niños y niñas no puedan controlar esfínteres y que por ende deban de ser limpiados. En ambos casos – el baño con mangueras o con baldes, estando desnudos los niños afectados y frente a sus pares, demuestra una práctica de maltrato.

Por otra parte, se evidenció que los protocolos que deberían ser parte de los procesos -y que por lo menos formalmente lo son- en la práctica no son conocidos o no son implementados en su totalidad por todas las personas que tienen el deber de aplicarlos. Tal es así que el Protocolo para Atención a Víctimas de Violencia, mismo que es parte de los procesos, no es conocido. En 11 de los 13 Guagua Centros visitados manifestaron que si conocen un acto de maltrato lo reportan primero a la UMPSJ; dejando de lado la Ruta de Protección de Derechos<sup>11</sup>.

En algunas situaciones se identificó que existen protocolos -particularmente los que tienen relación a la prevención de toda forma de maltrato- que no son correctamente conocidos o que únicamente se encuentran impresos en las carpetas de los Guagua Centros sin que hayan sido comprendidos y peor implementados en su totalidad.

Frente a la pregunta realizada en las visitas a los 13 Guagua Centros: ¿Qué hacer frente a una denuncia?; en 9 de ellos la respuesta fue: presentar la denuncia al “*Patronato*” o “*hablar con los papás*”. Esto evidencia un total desconocimiento del rol que sobre este tema tienen las Juntas, o incluso los mecanismos de obligación jurídica (denuncias frente a Fiscalía establecidas en el artículo 422 del Código Orgánico Integral Penal y el artículo 17 del Código de la Niñez y Adolescencia), y que deben conocer y aplicar quienes se encuentran al cuidado de los niños y niñas, más aún tratándose de programas que funcionan con recursos públicos.

## 6. Detalle de información recabada.

- Oficio No. 2018-711-JEPROPENA-P suscrito Por el Coronel Roberto Chacón en calidad de Jefe Provincial de la DINAPEN de Pichincha el 6 de marzo del 2018 dirigido a la Unidad Judicial Especializada Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Pichincha. Dicho documento se encuentra en 7 fojas útiles que se anexan a la presente en su totalidad.
- Copia del expediente No. 17203-2018-00372(G) mediante el cual la Unidad Judicial Especializada Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Pichincha, con fecha 8 de marzo del 2018 conoce la causa referida por la DINAPEN. Dicho documento se encuentra en 223 fojas útiles, el cual está a disposición en los archivos del Proceso de Observancia del Consejo de Protección de Derechos.
- Oficio 0409-2019-JMPDNA-ZD-0318-2019-1 suscrito por la Junta Metropolitana de Protección de Derechos de la zona La Delicia el 22 de mayo del 2018 en donde se

<sup>11</sup> En anexo se adjunta la Ruta de Protección.



solicita emitir un informe de observancia. Dicho documento se encuentra en 8 fojas útiles que se anexan a la presente en su totalidad.

- Oficio Nro. CNII-CNII-2019-0716-OF suscrito por el Secretario Técnico del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, el 7 de junio del 2019. Dicho documento se encuentra en 9 fojas útiles, el cual está a disposición los archivos del Proceso de Observancia del Consejo de Protección de Derechos.
- Oficio No. CBDMQ-DP-2019-002425-OF suscrito por Silvana Hernández en calidad de Directora de Prevención e Ingeniería del Fuego del Cuerpo de Bomberos de Quito; el 11 de junio del 2019 en donde señala el procedimiento que cada Guagua Centro debe adoptar para aprobar la inspección de dicha entidad y por ende emitir su permiso de funcionamiento. Dicho documento se encuentra en 3 fojas útiles que se anexan a la presente en su totalidad.
- Oficio sin número suscrito por Katherin Anangonó y 20 firmas de respaldos, quienes el 16 de junio del 2019 en calidad de docente y padres y madres de familia denuncian irregularidades en el Guagua Centro “Bicentenario”. Dicho documento se encuentra en 3 fojas útiles que se anexan a la presente en su totalidad.
- Oficio No. AMC-SM-2019 suscrito por la Msc. Estefanía Grunauer Reinoso quien en calidad de Supervisora Metropolitana de Control de la Agencia Metropolitana de Control en respuesta a los requerimientos de información en torno a la concesión de servicios. Dicho documento se encuentra en 15 fojas útiles, el cual está a disposición los archivos del Proceso de Observancia del Consejo de Protección de Derechos.
- Oficio No. STHV-DMGT-2019-2784 suscrito por el Arq. Hugo Chacón quien en calidad de Director Metropolitano de gestión Territorial de la Secretaría de territorio, Hábitat y Vivienda; el 12 de junio del 2019 en respuesta a los requerimientos de información en torno a la concesión de servicios. Dicho documento se encuentra en 12 fojas útiles, el cual está a disposición los archivos del Proceso de Observancia del Consejo de Protección de Derechos.
- Oficio No. MIES-CZ-9-2019-0515-OF suscrito por la Lic. Sylvana Haro quien en calidad de Coordinadora Zonal 9 del MIES; el 12 de junio del 2019 en respuesta a los requerimientos de información en torno a la concesión de servicios. Dicho documento se encuentra en 152 fojas útiles, el cual está a disposición los archivos del Proceso de Observancia del Consejo de Protección de Derechos. Adicionalmente, con fecha 24 de junio del 2019 se recibió el Oficio Nro. MIES-CZ-9-2019-0567-OF con un alcance a la información inicialmente establecida. Dicho documento se encuentra en 9 fojas útiles que se anexan a la presente en su totalidad.
- Información entregada por la Unidad Patronato San José; el 12 de junio del 2019 en respuesta a los requerimientos de información en torno a la situación de los servicios, normativas vigentes y procedimientos desarrollados. Dicho documento se encuentra en 1287 fojas útiles, el cual está a disposición los archivos del Proceso de Observancia del Consejo de Protección de Derechos.
- Memorandum Nro. MINEDUC-SEDMQ-2019-01326-M del 13 de junio del 2019 mediante el cual el Mgs. Luis Alberto Calle en calidad de Subsecretario de Educación del Distrito Metropolitano de Quito remite la información solicitada en cuanto a los



Guagua Centros bajo su rectoría. Dicho documento se encuentra en 8 fojas útiles que se anexan a la presente en su totalidad.

## 7. Conclusiones.

### En cuanto a los derechos de los/as niños/as en los Guagua Centros:

- En el Distrito Metropolitano de Quito aún se evidencia la naturalización de la violencia en todos los ámbitos de la vida infantil, incluidos los Centros de Desarrollo Infantil, como Guagua Centros (sin querer generalizar); uno de los casos fue denunciado a la Junta Metropolitana de Protección de Derechos de NNA y 4 Guaguas Centros activaron a los medios de comunicación para difundir los hechos de maltrato eventualmente producidos.
- Por las denuncias realizadas de manera pública y corroborada en la visita a 13 GC (del cual el GC Arbolito sería una excepción), apreciamos que no todos los Guagua Centros se han constituido en servicios especializados para garantizar el desarrollo integral en los aspectos de salud, protección, nutrición, cuidado diario y educación de los niños y niñas.
- De acuerdo a lo señalado por los padres y madres de familia que asistieron a prestar información en el CPD, la Unidad Patronato San José -en su momento- no canalizó de los casos las denuncias que se habrían presentado de acuerdo a lo establecido en los protocolos, al contrario, según testimonio de algunos padres/madres, recibieron amenazas para que no denuncien los presuntos casos de maltrato.

### En cuanto a los temas de gestión de procesos:

- La norma técnica del MIES y el Procedimiento para la inscripción y asignación de cupos de las niñas y niños en los Centros de Desarrollo Infantil Comunitario incorporan el principio de inclusión de niños y niñas con discapacidad. Sin embargo, no todos los centros garantizan su inclusión debido a las características físicas de los espacios y la falta de preparación de las cuidadoras.
- Existen parámetros generales para el proceso de asignación de cupos. No obstante, esta generalidad no permite conocer los criterios de dicha asignación, ya que no se ha evidenciado un modelo de gestión que garantice la inclusión de personas con mayores condiciones de vulnerabilidad.
- En virtud de las visitas realizadas, existirían indicios de anomalías administrativas. Por ejemplo: 1) algunos predios de arrendamiento son de propiedad de la asignataria o de un familiar cercano; 2) no existe claridad sobre procesos de compras de alimentación y otros insumos, lo cual evidencia el incumplimiento del principio de transparencia con que deben funcionar los programas que disponen de recursos públicos.
- No existe claridad en los protocolos frente a riesgos de salud o accidentes individuales de los niños/as. Esto pese a que desde la Unidad Municipal Patronato se remitieron los documentos oficiales y en los mismos existen dichos protocolos. Entonces, es claro que los problemas van en el campo del conocimiento y la aplicación antes que de la organización de los mismos. Si bien en todos los Guagua Centros visitados se pudo constatar la existencia de un plan de seguridad frente a desastres que está impreso y cuenta con una adecuada señalética de los mismos, es necesario evaluar su





conocimiento e implementación. No obstante, se debe ampliar el tema de seguridad para detalles que pudieran parecer menores (como la seguridad en tomacorrientes).

### **En cuanto al Sistema de Protección Integral a Niñez y adolescencia:**

- La rectoría de la política pública de protección y desarrollo infantil se encuentra fragmentada en dos instituciones que, en el marco de sus competencias, tienen la responsabilidad de garantizar el efectivo ejercicio de derechos de las niñas y niños estas son: 1) el MIES, que ejerce la rectoría de las políticas públicas en materia de protección, inclusión y movilidad social y económica. En relación a Desarrollo Infantil Integral su rectoría son los niñas y niños entre 0 a 36 meses edad y, 2) MINEDUC, que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Educación, lo que incluye el proceso de escolarización de los niños y niñas entre tres a cinco años.
- En el ámbito territorial del DMQ, la rectoría del Sistema de Protección integral y sus subsistemas (entre los que se encuentra el subsistema de niñez) lo tiene el MDMQ a través de su Secretaría de Inclusión Social, competencia que no ha sido asumida por dicha instancia.
- El MIES cuenta con instrumentos técnicos actualizados respecto a la seguridad, gestión de riesgos, prestación de servicios de alimentos a centros de desarrollo infantil. Frente a casos de vulneración de derechos el ente rector cuenta con un Protocolo actualizado, mismo que es de obligatorio cumplimiento para quienes trabajan bajo su rectoría; no obstante, no se estarían implementando de forma adecuada.
- La Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad estipula que las entidades de atención deberán solicitar el registro al ministerio respectivo, lo que implica llevar un registro detallado de los servicios a nivel nacional y local.
- La normativa legal desarrollada señala la intersectorialidad para la implementación de la política pública de primera infancia, en este sentido también se menciona la articulación con los GAD, así como con la sociedad civil.

### **En cuanto a las normas legales y técnicas:**

- La normativa internacional, nacional y local establece claramente la responsabilidad del Estado en cuanto a las políticas vinculadas al desarrollo infantil, en este sentido es fundamental la articulación entre los entes rectores del nivel nacional y las instituciones que se encuentran en el territorio para garantizar el conocimiento y aplicación de quienes prestan servicios relacionados.
- A nivel internacional la niñez cuenta con una herramienta especializada e integral para la garantía de sus derechos, esta es la Convención sobre los Derechos del Niño, de la cual el país es signatario. Así mismo señala la importancia de destinar los recursos económicos suficientes y oportunos para implementar la política de la primera infancia.
- Si bien existe una producción amplia de normativa legal y técnica relacionada con la primera infancia, ésta no es suficientemente conocida y, peor, aplicada.
- A nivel nacional existe un mandato constitucional respecto de la atención prioritaria de las niñas y niños menores de cinco años que, cotidianamente, es poco aplicado por los prestadores de servicios.

- El Código de la Niñez y Adolescencia establece claramente el derecho a la atención prioritaria de niñas y niños menores de seis años y establece el principio de prioridad absoluta de la niñez para ejecución de políticas públicas y en la provisión de recursos, lo cual no es observado por quienes tienen la obligación de garantizar las políticas de protección integral a esta población.
- El COOTAD establece con claridad la responsabilidad de los gobiernos locales en cuanto a la implementación de los sistemas de protección integral en cada cantón y, en particular, la protección a niñas, niños y adolescentes como grupo de atención prioritaria.
- Existen vacíos legales para la autorización de funcionamiento de determinados negocios como licorerías que trae como consecuencia que estos funcionen junto a servicios de desarrollo infantil.
- La Ordenanza Metropolitana que implementa y regula el Sistema de Protección Integral en el DMQ, es una herramienta fundamental para garantizar los derechos humanos, especialmente de los grupos de atención prioritaria, y de aquellos que se encuentran en situación de exclusión y vulnerabilidad. Dicha norma estipula además que el MDMQ es el rector del Sistema de Protección.
- En cuanto a la niñez y la adolescencia dicha norma establece que se promoverá de manera participativa el sistema de protección especializado a la niñez y adolescencia. El modelo de gestión es responsabilidad del MDMQ. En cuanto a la normativa vigente la Unidad Patronato Municipal San José ejecuta las políticas de protección social definidas por la municipalidad orientada a niños y niñas, entre otros grupos.
- No existe claridad en la aplicación de los protocolos, los cuales incorporan los enfoques y principios de protección integral. Esta carencia, es una de las causas para la naturalización de algunas formas de violencia que se han presentado en algunos centros y que no son asumidos como maltrato institucional, negligencia o cualquier otra forma de violencia.
- Existe déficit de formación en temas específicos para la actuación de las educadoras frente a determinadas actuaciones, si bien se ha establecido la existencia de espacios formativos dirigidos a asignatarias y directoras; éstos no llegan hasta las docentes.

#### **En cuanto a otros temas relevantes:**

- Se verifica una concentración territorial de Guagua Centros. En unos espacios territoriales se evidencia la inexistencia de los mismos, mientras que en otros una alta concentración de éstos. Por otra parte, no se evidencian procesos de articulación y coordinación con servicios ejecutados por otros prestadores.
- Existe debilidad en los procesos de coordinación en cada uno de los territorios, por lo cual las redes de servicios son débiles, también es posible que miren a los GC como servicios particulares.
- Adicionalmente, no existe articulación de la UMPSJ con las propias instancias del MDMQ y del Sistema de Protección integral en el DMQ, lo que debilita el servicio y la política pública.

## 8. Recomendaciones.

### AI MDMQ:

- En el caso específico del análisis de los Guagua Centros se recomienda al Municipio del DMQ, por su competencia directa en la política de protección integral de niños, niñas y adolescentes no cerrar el Programa. En el caso de que existiese la necesidad de cerrar un Guagua Centro ya sea por falta de condiciones para su funcionamiento u otra causal, éste debería ser reemplazado por otro, garantizando el derecho de los niño/as de contar con este servicio.
- El Programa de atención a primera infancia debe ser fortalecido a través del desarrollo e implementación de un modelo de gestión e incremento de sus capacidades. Es primordial que la política de protección a primera infancia sea parte sustancial del nuevo Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la ciudad y del Estatuto Autonómico que se está construyendo en los actuales momentos.
- Es responsabilidad de las diferentes instituciones posibilitar que este servicio llegue a todos los niños que lo requieren. De esta manera es necesario que desde la Secretaría de Inclusión Social; en coordinación con la Unidad Patronato San José, las instancias municipales y las entidades de rectoría nacional (Ministerio de Inclusión Económico y Social y Ministerio de Educación) establezcan un plan para que en un periodo no mayor a un año se pueda establecer un programa de calidad para la población y con ampliación de la cobertura.
- Ejecutar la Resolución del Concejo Metropolitano relacionada con la realización de una auditoría administrativa y financiera completa a los gastos y la forma de utilizar los recursos en los Guagua Centros, desde sus inicios hasta los actuales momentos, a fin de garantizar la utilización óptima de los recursos y la mejora del servicio.

### A la Secretaría de Inclusión Social:

- Al ser la rectora de la política social en el MDMQ, debe generar el modelo de gestión para los centros de atención a primera infancia, en particular, así como el modelo de gestión del Sistema de Protección Integral; mismo que debe establecer los niveles de articulación entre los distintos actores de este sistema en el DMQ, particularmente del subsistema especializado de niñez y adolescencia, conforme lo establece la Ordenanza Metropolitana 188. Es importante que este modelo de gestión aborde temas como la transparencia de asignación de cupos, el proceso e selección de educadoras, entre otros temas.
- Asumir la competencia de seguimiento y evaluación de los servicios de desarrollo infantil. La información de este proceso debe ser publicada a través de los medios que fueren los más convenientes.
- Desarrollar y garantizar la aplicación y evaluación de los protocolos de actuación frente a casos de vulneración de derechos, seguridad y riesgos en los servicios municipales a los que recurren.

### A la Unidad Municipal Patronato San José:

- Remitir a las Juntas Metropolitanas de Protección a Niñez y Adolescencia, o a la Fiscalía (conforme corresponda) las denuncias que hayan llegado a su conocimiento y que impliquen amenaza o vulneración de derechos en los programas de su administración.
- Coordinar la implementación de una valoración multistitucional de la situación de cada uno de los Guagua Centros de manera individualizada. Es recomendable que la Unidad Patronato San José establezca procesos de valoración y un plan de fortalecimiento con cada uno de éstos, lo que implica que pueda cubrir el déficit con que cuenta actualmente.
- Ligado a lo anterior -y dado que las condiciones de infraestructura también implican una forma de maltrato institucional- se debe gestionar con las entidades competentes una valoración individualizada y detallada de las condiciones de infraestructura de cada uno de los Guagua Centros, así como de un plan de adecuación en los parques y áreas comunitarias aledañas a éstos.
- Implementar, de manera inmediata, procesos de formación a las cuidadoras en temas de buen trato, enfoque de derechos, ruta de protección, etc., en coordinación con el Consejo de Protección de Derechos; con el MIES y el Ministerio de Educación, sobre las normas técnicas vigentes que garanticen la calidad de los servicios; con la Dirección de Riesgos y los Bomberos sobre los planes y protocolos de seguridad.
- Impulsar, de forma inmediata, un proceso de fortalecimiento de las capacidades de las cuidadoras, así como de adecuación progresiva de la infraestructura física, que permita la inclusión de niñas y niños con discapacidad.
- Implementar – de cara al nuevo año lectivo - un modelo de seguimiento y acompañamiento técnico a los servicios, de tal manera que se garantice una atención de calidad y – entre otros temas – se prevenga la vulneración de derechos.

#### **A Junta Metropolitana de Protección de Derechos- Zona la Delicia:**

- Considerar como medida de reparación una acción de disculpa pública a todas las personas que hubieren sido víctimas de violencia en los diferentes Guagua Centros.
- Analizar la pertinencia de disponer la realización de una evaluación psicológica de una muestra representativa de la población de niños y niñas que acuden a los Guaguas Centros, a fin de identificar si existen hechos de violencia en otros espacios que no hayan sido conocidos en el proceso de observancia realizado hasta la fecha del presente informe.
- Para el caso específico de los eventos denunciados en el GC “Vista Hermosa” – y que fueron el inicio de este informe – se deberá garantizar la restitución de derechos de los niños y niñas afectadas, así como de su familia. Recomendamos disponer su ingreso inmediato a acompañamiento psicológico y educativo que permita que estos eventos de violencia no marquen su vida y por ende no impliquen un deterioro en su desarrollo integral.
- En el mismo sentido, y ya que los padres y madres de familia denunciantes no han podido ingresar esta denuncia a la Fiscalía, recomendamos remitir el expediente ya que existen presunciones de violencia que han causado lesiones en los niños y niñas;

siendo esta instancia la que deba establecer en que medida han sido afectados para delimitar con claridad el delito cometido y establecer las sanciones que fuesen del caso.

#### **Al Ministerio de Inclusión Económica y Social:**

- Consolidar todas las disposiciones normativas y técnicas relacionadas con el servicio de desarrollo infantil, que en los actuales momentos se encuentra dispersa en varios instrumentos. Esto debe hacerse en coordinación con el Ministerio de Educación, conforme lo previsto en la Ley.
- Acompañar el proceso de seguimiento y evaluación de los servicios de desarrollo infantil que se encuentren bajo su rectoría. La información de este proceso debe ser publicada a través de los medios que fueren los más convenientes.
- Realizar un proceso de registro de las entidades de atención públicas y privadas que presten servicios de atención la primera infancia. Esta información debe ser de acceso público.
- Generar un proceso de socialización de la norma técnica para la creación, funcionamiento de la prestación de servicios de desarrollo integral para la primera infancia y otras normas relacionadas con estos servicios, a todas las entidades públicas y privadas del DMQ.

#### **Al Ministerio de Educación:**

- Acompañar el proceso de proceso de seguimiento y evaluación de los servicios de desarrollo infantil que se encuentren bajo su rectoría. La información de este proceso debe ser publicada a través de los medios que fueren los más convenientes.
- Socializar la norma técnica para la creación, funcionamiento de la prestación de servicios educación inicial para la primera infancia y otras normas relacionadas con estos servicios, a todas las entidades públicas y privadas del DMQ.
- Realizar un proceso de registro de las entidades de atención públicas y privadas que presten servicios de educación inicial. Esta información debe ser de acceso público.

#### **Generales:**

- En el marco de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, el Ministerio de Educación y el MIES deben generar un espacio de diálogo y análisis sobre la rectoría de la política de desarrollo infantil y servicios a la primera infancia. De igual manera, se debe garantizar la asignación de recursos suficientes y oportunos para la protección de derechos de los niños y niñas.
- Realizar un proceso de articulación y planificación entre instituciones rectoras y prestadoras de servicios de desarrollo infantil (a nivel nacional y local), para asegurar una distribución equitativa y organizada de los servicios en territorio.

#### **A la ciudadanía:**

- Impulsar veedurías ciudadanas en relación a los servicios orientados a la primera infancia en el territorio con el objetivo de mejorar la política pública existente.





- En caso de conocer un acto que pudiera implicar maltrato, violencia o cualquier forma de vulneración de los derechos de niños y niñas; recordar que es deber el proponer una denuncia ante los canales que la ley establece. Más aún si se es parte de una entidad que trabaja con niños y niñas esta es una obligación jurídica tal como lo señala el Código Orgánico Integral Penal

#### **Al Consejo de Protección de Derechos del DMQ:**

- Realizar el seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones del presente informe a fin de asegurar el mejoramiento del servicio y de la política pública de desarrollo infantil en el DMQ. Para lo cual organizará e implementará una mesa técnica multistitucional que permita dar seguimiento a las presentes recomendaciones.
- Articular el tema de las políticas de atención a primera infancia en las diferentes agendas que se han elaborado de manera participativa con diferentes actores sociales del DMQ.

#### **9. Listado de anexos.**

Anexo 1: Oficio 0409-2019-JMPDNA-ZD-0318-2019-1 suscrito por la Junta Metropolitana de Protección de Derechos de la zona La Delicia.

Anexo 2: Enlaces a noticias producidas sobre Guaguas Centros (denuncias y contrarréplicas) entre abril y junio del presente año.

Anexo 3: Ayuda memoria de la reunión del 4 de junio del 2019.

Anexo 4: Fotografías sobre maltrato entregadas por padres y madres de familia del GC "Apicultoras".

Anexo 5: Guías de recolección de información para visitas a Guaguas Centros.

Anexo 6: Copia digital de información levantada en Guaguas Centros.

Anexo 7: Oficio No. 2018-711-JEPROPENA-P suscrito por la DINAPEN de Pichincha

Anexo 8: Oficio No. CBDMQ-DP-2019-002425-OF suscrito por la Dirección de Prevención e Ingeniería del Fuego del Cuerpo de Bomberos de Quito

Anexo 9: Oficio sin número suscrito por docente y padres y madres de familia que denuncian irregularidades en el Guagua Centro "Bicentenario".

Anexo 10: Oficio No. AMC-SM-2019 suscrito por la Supervisora Metropolitana de Control de la Agencia Metropolitana de Control.

Anexo 11: Respuesta de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda.

Anexo 12: Información entregada por la Unidad Patronato San José; el 12 de junio del 2019 en respuesta a los requerimientos de información.

Anexo 13: Oficio No. MIES-CZ-9-2019-0515-OF y oficio Nro. MIES-CZ-9-2019-0567-OF con información proporcionada por el MIES.

Anexo 14: Memorandum Nro. MINEDUC-SEDMQ-2019-01326-M de la Subsecretaria de Educación del Distrito Metropolitano de Quito.

Elaborado por: GR/ FZ/ AA, 24-06-2019  
Revisado por: VMC