



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

VIABILIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL CASO: LA
ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN EL GOBIERNO DE
RAFAEL CORREA

AUTOR

ANA GABRIELA TULCANAZO CHAVEZ

AÑO

2017



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

VIABILIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL CASO: LA ERRADICACIÓN
DEL TRABAJO INFANTIL EN EL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos
establecidos para optar por el título de Licenciatura en Ciencias Políticas y
Relaciones Internacionales.

Profesor guía

Dr. Patricio Moncayo

Autor

Ana Gabriela Tulcanazo Chávez

Año

2017

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con el (los) estudiante(s), orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”.

Doctor en Ciencias Sociales con mención en Estudios Políticos

Patricio Moncayo

CI. 170219205-3

DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR

Declaro (amos) haber revisado este trabajo, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”.

Esteban Ramiro Santos Lopez

CI.171233806-8

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.

Ana Gabriela Tulcanazo Chávez

CI. 172436235-3

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios por ser mi guía. Mi más grande agradecimiento a mis padres que han sido el pilar, soporte y apoyo en mi vida, quienes son el motor que me impulsa a llegar lejos y cumplir mi metas.

Mi más profundo agradecimiento a todos mis profesores que han compartido sus conocimientos.

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a mis padres por ser quienes han sido mi compañía ya que sin ellos no habría logrado alcanzar esta meta. Dedico a toda mi familia que siempre ha estado junto a mí y han sido mi mayor ejemplo de perseverancia y amor.

RESUMEN

El estudio de Políticas Públicas, conlleva a un aspecto más amplio de su definición “las acciones de un gobierno, es la toma de decisiones emitidas por el mismo, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, por lo que se puede entender como el uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales y satisfacer las demandas” (Parsons, 2007, p.21). Hablar de políticas públicas acarrea un sentido más complejo, ya que no toda demanda expuesta a un gobierno es colocada dentro de la agenda del mismo, y no toda problemática es viable. El presente trabajo, a través del caso de la erradicación del trabajo infantil en el Ecuador, pretende dar a conocer y entender cada una de las etapas para la elaboración de una política, comprender si el problema efectivamente derivó en la elaboración de una, determinar las decisiones tomadas por las instituciones del Estado, la dinámica y la interacción que existe entre cada uno de los actores intervinientes, la relación que ha mantenido la sociedad civil con el gobierno actual, observar si los resultados han sido efectivos y eficientes.

ABSTRACT

The study of public policies, leads to a broader aspect of its definition "the actions of a government, is the decision-making issued by the same, which seeks to provide answers to the various demands of society, so it can Understand how the strategic use of resources to alleviate national problems and meet the demands" (Parsons, 2007, p.21). To speak of public policies carries a more complex sense, since not every demand exposed to a government is placed within the agenda of the same, and not all problematic is viable. The present work, through the case of the eradication of child labor in Ecuador, aims to make known and understand each of the stages for the development of a policy, to understand if the problem actually led to the elaboration of one, Decisions taken by state institutions, the dynamics and interaction between each of the actors involved, the relationship that has maintained civil society with the current government, to see if the results have been effective and efficient.

ÍNDICE

CAPITULO I	1
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	1
2. JUSTIFICACIÓN	5
3. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	6
3.1. GENERALES.....	6
3.2. ESPECÍFICOS.....	6
CAPITULO II	7
4. MARCO TEÓRICO.....	7
4.1. INTRODUCCION	7
4.2. LA CIENCIA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. ENFOQUE TEÓRICO	8
4.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ENFOQUE DESCRIPTIVO.....	11
5.1. ACTORES.....	14
5.2. CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	15
6. HIPÓTESIS	18
7. METODOLOGIA.....	18
CAPITULO III	20
8. ANÁLISIS DE RESULTADOS	20
8.1. ANTECEDENTES.....	20
8.2. DESCRIPCIÓN DEL CASO	22
8.3. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS.....	30
9. CONCLUSIONES.....	36
10. REFERENCIAS.....	38

CAPITULO I

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En la elaboración de una política pública no solo cuentan las decisiones de un gobierno, sino la interacción con los actores involucrados, cuyas demandas se intenta atender, a través del uso estratégico de recursos de diversos tipos. Como menciona Luis Aguilar “La política es entonces una resultante de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones, de conflictos y transacciones convenientes.” (1996, p.38). Con esto lo que se pretende dar a entender es que para la elaboración de una política se debe tomar en cuenta un mayor número de aspectos, puesto que dentro de esta dinámica están en juego un grupo de actores, que a su vez cada uno de ellos posee sus propios intereses. En este punto cabe realizar la pregunta ¿toda demanda social es una política pública? ¿Qué tan viable es la elaboración de una política?

Para comprender una política pública es necesario mencionar que está es el resultado de un proceso cíclico, que permite determinar y analizar cada uno de las etapas que involucra y los diferentes actores inmersos. En la obra de Luis Aguilar cita a Hogwood y Gunn, quienes proponen un marco de análisis, el cual es de utilidad para la descripción y la prescripción de las políticas, los autores dividen a este ciclo dentro de nueve etapas “Decidir sobre qué decidir (búsqueda de la cuestión o establecimiento de la agenda), decidir cómo decidir (o filtración de la cuestión), definición de la cuestión, pronóstico, determinación de objetivos y prioridades, análisis de opciones, implementación monitoreo y control de la política, evaluación y revisión, mantenimiento-sustitución o terminación de la política.” (1993, p.93)

Es así que todos los intereses y demandas de la sociedad son heterogéneos, es decir se pueden clasificar en diferentes grupos, así como lo que ya están establecidos dentro de la norma de un país y únicamente se busca que se cumpla a cabalidad con lo ya previamente establecido, o aquellos intereses privados que son demandados ante el aparato gubernamental. A esto se le debe sumar la importancia de los actores, puesto que existen actores más influyentes

que otros por lo que sus demandas van a ser puestas en agenda rápidamente. Es por ello, que como bien expresan los autores, estas demandas sociales son filtradas con el fin de que las de interés común para la sociedad sean plasmadas en la agenda gubernamental.

Adicionalmente, cabe mencionar que los temas de interés dentro de la agenda mantienen jerarquías, lo que permite a los gobiernos categorizar a los mismos como de rutina o emergencia. Es por ello que las demandas deben apelar a la sensibilidad y preocupación de los gobiernos, para así poder pasar a la siguiente fase en la cual se busca soluciones para la demanda en cuestión. Dentro del proceso de filtración de los problemas, existe la posibilidad de que algunos no lleguen al estatus de ser considerados como un asunto público y se ubiquen en lo privado o particular, lo que significa que la sociedad debe buscar la solución que el gobierno no puede otorgar. Luis Aguilar menciona “No todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, agenda de gobierno.” (1993, p.24).

Para la elaboración de agenda gubernamental, se debe considerar que existen dos partes fundamentales, la política y la administrativa. En cuanto a lo político, se refiere al balance entre el cálculo del gobernante y la presión de los actores involucrados. Su enfoque principal es la equidad que tienen todos los ciudadanos en cuanto a presentar sus demandas y justificarlas, así todos tienen la libertad de hacerlo sin ser víctimas de discriminaciones, privilegios y/o monopolios. Los problemas, necesidades o demandas privadas grupales entran en el ámbito público, aludiendo que las mismas poseen naturaleza de cuestión pública y de interés general, por lo que al ser asumidas de esa manera logran obtener resultados a sus demandas a través de la creación de leyes, disposiciones administrativas y la asignación de recursos público.

En cuanto a la parte administrativa se refiere a la la operativización de las decisiones, la coordinación intragubernamental, y con otras organizaciones, los recursos utilizados, las acciones desarrolladas. La toma de decisiones, la determinación de cada asunto y la prioridad de acción que tiene. Aquí se

determina la acción y la dirección de la toma de decisiones de un gobierno, la agilidad y eficacia con la que se va a llevar a cabo. Es decir “es la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información; análisis, concertación, legislación, movilización, operación”. (Aguilar, 1993, p.28)

La problemática del presente trabajo está orientada a examinar la viabilidad de una política pública, plasmada en el caso de la erradicación del trabajo infantil. Es por ello, que en primer lugar nace la interrogante de saber si el presente caso cumple con los parámetros, estatutos para ser considerado una política pública. Con lo previamente mencionado, es necesario saber quiénes son los actores dentro del presente caso, para así determinar si es una demanda por parte de la sociedad, de una organización o si las acciones tomadas nacen desde las diferentes instituciones del gobierno.

Es necesario referirse a los años 90 de la historia ecuatoriana, puesto que esta década marco un cambio en la percepción del trabajo infantil en el país. Esto debido a que hubo cambios en el sistema nacional influidos por las transformaciones que se dieron a nivel internacional, debido a que las normativas se vieron plasmadas a través de convenciones que establecieron deberes y derechos de carácter supranacional.

El problema nace en cuanto, la trayectoria que debe seguir una política, puesto que con el avance se convierte en más compleja, pasar de la etapa de la elaboración a la declaración y aún a la más difícil de ejecuta, controlar y regular ya que las mismas brindan las garantías de los derechos previamente aprobados y ratificados. En este caso como establece la Convención sobre los Derechos del Niño en el año de 1989, cuya ratificación se dio un año más tarde por parte de los países miembro, “se reconozca a las niñas y niños como sujetos, con plenas responsabilidades y facultades” (UNICEF, 2012, p.15), lo que implica que esta convención es el instrumento vinculante mediante el cual se reconoce y se protege los derechos humanos y ante todo se reconoce a las niñas y niños como seres humanos poseedores de derechos.

Adicionalmente, el trabajo infantil en el Ecuador está sumamente vinculado al factor económico el cual está considerado como una de las principales causas para este fenómeno social, las condiciones de pobreza que se vivencia en ciertas partes del país ha llevado a que los ingresos en los hogares sean limitados, por lo que ha obligado a que padres junto a sus hijos trabajen informalmente para poder adquirir ingresos extras. Es por esta razón, que se debe analizar las respectivas negociaciones y diálogos que han mantenido los diferentes actores dentro de esta problemática, además de revisar cuáles han sido las acciones tomadas por el gobierno de Rafael Correa para enfrentar esta problemática.

2. JUSTIFICACIÓN

El análisis del presente caso permite determinar si el trabajo infantil es un problema de interés general, si esta demanda ha provocado que el gobierno ecuatoriano decida ingresar este asunto dentro de la agenda de gobierno, quienes han sido los actores influyentes, cuáles han sido las acciones tomadas y en qué medida se pueden ver reflejadas las mismas, cuales ha sido los instrumentos utilizados dentro de la elaboración de la política pública.

Se debe reconocer que en el presente caso existe la influencia y la cooperación de trabajo con organismos no gubernamentales tanto nacionales como internacionales, quienes pretenden ser actores de suma relevancia, además que a simple vista parecen ser los autores o demandantes de esta problemática, así mencionando que el Ecuador es signatario de convenios internacionales y supranacionales en cuanto al tema de la protección de derechos de los niños, lo que demanda que estos sean cumplidos.

La relevancia del presente trabajo esta direccionada en la comprensión que una política es producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica. El análisis del caso de la erradicación del trabajo infantil en el Ecuador, permitirá entender si existe un diálogo y la relación que ha mantenido el Estado con los demás actores involucrados en la elaboración de una política. Las demandas de la sociedad, en qué nivel se encuentran para el gobierno, las acciones que se han efectuado y dar a conocer los resultados obtenidos según su eficiencia y eficacia.

A partir del año 2007, en el Ecuador la Agenda Publica está administrada por la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), esta institución se encarga de la elaboración de “El Plan Nacional de Desarrollo” , dentro del mismo se establecen doce objetivos los cuales pretenden encaminar todas las necesidades y asuntos del país a través de la democracia. Dentro de uno de los objetivos de esta Plan se encuentra la erradicación del trabajo del trabajo infantil en el país, por lo que esto permitirá comprender como esta necesidad de la

sociedad fue adoptada y comprender la toma de decisiones por parte del gobierno.

3. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

3.1. GENERALES

- Las áreas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder; identificar estas arenas y formular hipótesis sobre su composición, dinámica y desempeño

3.2. ESPECÍFICOS

- Definir a los actores principales que influyen y se encuentran inmersos en el proceso de la formación de la agenda ecuatoriana en torno a la erradicación del trabajo infantil.
- Determinar la influencia y la participación de la sociedad civil en el proceso del establecimiento de la agenda en cuanto a la problemática de la erradicación del trabajo infantil en el Ecuador.
- Analizar la relación existente entre el Estado ecuatoriano y la sociedad civil y la influencia que tiene para establecer la agenda.

CAPITULO II

4. MARCO TEÓRICO

4.1. INTRODUCCION

El Estado en proceso de formación; genera políticas públicas con el fin de crear una interacción entre estado y sociedad, desde un enfoque centralista de la política. A partir de la definición propuesta por Carlos Salazar “las políticas públicas son las sucesivas respuestas del Estado, el gobierno de turno, frente a situaciones socialmente problemáticas.” (1994, p.47), Se debe analizar y estudiar la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones, el estilo de elaborar las políticas, y medir los éxitos y fracasos de los resultados de la misma. Además, reconocer el acercamiento de la administración pública al proceso decisorio de las políticas y a su compleja puesta en práctica. El caso de la erradicación del trajo infantil en el presente trabajo pretende analizar la viabilidad del tema para la elaboración de una política pública eficaz.

La política pública no es el resultado de una decisión rápida e improvisada tomada en la cúspide del estado, sino un proceso, un conjunto de decisiones complejas que son el resultado de las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales. Es por ello, que para el estudio de este campo, existen diferentes enfoques que permiten responder dichas interrogantes y desglosar cada una de las partes que están inmersas en la elaboración de una política pública. Es necesario puntualizar que estas, por una parte, son analizadas desde un punto de vista teórico, como lo es desde las Ciencias Políticas y desde un enfoque administrativo-aplicativo, plasmado en la Administración Pública, la cual estudiada desde la teoría de la organización.

Estudiar a las políticas públicas desde el enfoque administrativo permite tener un panorama más amplio. Puesto que, desde esta perspectiva el Estado se encuentra representado por el gobierno y sus instituciones, cuyas funciones son la administración de los bienes de la sociedad y manera de un árbitro que controle el buen funcionamiento de las relaciones sociales. Adicionalmente, este modo de abordar el estudio de las políticas públicas, tiene una característica predeterminada, ya que tiene un énfasis tecnocrático, es decir que cada una de

las instituciones que conforman el gobierno poseen especialistas y técnicos. Por lo tanto, para poder medir y evaluar el impacto de una política pública, en cuanto al desarrollo social, se necesitará implementar indicadores que muestren resultados operativos de las mismas.

El marco de estudio del presente trabajo se sustenta bajo el análisis de los dos enfoques, puesto que la suma de estos permite dar origen al estudio y comprensión de las políticas públicas. Además, se pretende retomar la relevancia social y política. En donde la relevancia de este estudio está enfocado en dar cuenta de las correlaciones de poder, los liderazgos y las autoridades formales decisorias son definidas por la naturaleza de las cuestiones en disputa y, en consecuencia, por el tipo de respuestas, beneficiosas o nocivas, previsibles por parte del gobierno, que establecen el campo de acción del gobierno, de igual forma las relaciones que permiten las construcciones sociales que se desprenden de dicha acción. Debido a lo previamente mencionado, recae la importancia de realizar las respectivas distinciones entre lo político y público. A continuación, se procederá a definir conceptos, analizar los componentes que forman parte de las políticas públicas y revisar el ciclo que cumplen las mismas.

4.2. LA CIENCIA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. ENFOQUE TEÓRICO

Las políticas públicas en sentido teórico, como parte de la Ciencia Política, ha seguido una trayectoria por la línea de tiempo, así marcando su inicio con referentes de grandes potencias a fines de la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos Y Francia, eran los países que estaban estrechamente ligados al desarrollo de políticas propias de Estado. Cabe mencionar que el desarrollo y creación de políticas tiene una gran diferencia entre estos Estados en relación con el Ecuador, debido a la inestabilidad política por las dictaduras. Las políticas son los instrumentos mediante los cuales el Estado refleja las acciones a realizar, para así poder mantener contacto directo con la sociedad por ende con el desarrollo y bienestar de la misma.

A partir de lo antes mencionado, las acciones y mecanismos que utiliza el Estado permite que existe correlación entre la gobernabilidad y la satisfacción de la

sociedad, que como resultado será su desarrollo, a esto se lo conoce como la acción pública del Estado. Dicha acción nace con la conformación y la legitimización de la sociedad, lo que significa que reconoce su creación y desarrollo a través de leyes formales. Para un Estado moderno, manejar y proteger los asuntos públicos son sus principales características. Como menciona Robert Dewey “las políticas públicas se vuelven necesarias para desarrollar un vínculo entre la resolución experta de problemas con una sociedad democrática activa”. (Lahera, 2002, p.14).

Dentro del enfoque teórico existe cierta dificultad, en cuanto a la comprensión del concepto Política, debido a su origen del inglés nace una ambigüedad en la comprensión de cada uno de los términos. Por tal razón, se la puede comprender desde tres diferentes significados. Por una parte, la política es entendida como la arena en la que se desarrolla la relación entre el gobierno y la sociedad, lo que equivale al término *Polity*. Por otra parte, el término política definido como la capacidad organizativa y la constante lucha por el poder que su equivalente es *Politics*. Y término de política que será utilizado a lo largo del presente escrito se refiere al propósito y acciones que realiza un gobierno, lo que se expresa en políticas públicas y programas gubernamentales, lo que traducido al inglés es *Policy*. (Salazar, 1994, p.47).

La estrecha relación que existe entre la política y las políticas públicas se encuentra en el poder social, que al mismo tiempo ejerce conflictividad. Por una parte, el gobierno ejerce poder en cuanto, es quien decide que asuntos son considerados como problemáticas sociales y las implementa dentro de la agenda de gobierno. Por otra parte, se encuentra la sociedad civil quienes demandan al gobierno que se tomen en cuenta todas las problemáticas existentes en el entorno. La conflictividad entre estos dos actores principales, Estado – sociedad, surge cuando se involucran los intereses de cada una de las partes, puesto que al presentar un problema social ante un gobierno el mismo debe analizar el fondo del mismo.

Para el correcto desarrollo de las políticas públicas se debe analizar profundamente el entorno político. Ya que, las mismas están sobre los cimientos

de determinadas posturas políticas, filosóficas, sociales y la orientación ideológica del gobierno de turno. A partir de esto, un gobierno toma posición, lo que esto permite calcular y determinar los elementos que pueden fortalecer, debilitar, amenazar la viabilidad y factibilidad de la política pública. (Salazar, 1994. p.7). Adicionalmente, los elementos que conforman dicho entorno son, la estabilidad política, el clima político, el nacionalismo y la seguridad jurídica.

En el caso de la erradicación del trabajo infantil en el Ecuador, se debe reconocer diferentes elementos que permiten la elaboración de una política, entre esos elementos la ideología y los objetivos que posee cada partido político en especial del que esta de turno, la importancia recae en la importancia y jerarquía que se otorga a las demandas, puesto que el presente gobierno se autodefine de tendencia izquierda socialista enfocará sus esfuerzos en los problemas sociales más relevantes. Si bien los gobiernos anteponen objetivos en común hay que remarcar los intereses individuales de cada actor. Sin embargo, este objetivo común del que se habla, crea controversias y disputas debido a los intereses por parte de las empresas que emplean a niños. Además, de la realidad de las familias que se encuentran en el caso de que los niños deben trabajar debido a la falta de ingresos económicos. He ahí la importancia de analizar el entorno, ya que los diferentes actores poseen sus propios intereses, que al momento de implementar una política generan conflictos.

Para la formulación y elaboración de una política hay que considerar que una característica en común es su heterogeneidad, lo que significa la variedad de temas en cuanto las necesidades que generan demandas por parte de la sociedad hacia sus representantes en el gobierno. Estas demandas no son simples al contrario conforma vana avanzando su complejidad incrementa así como el número de sus necesidades. Adicionalmente, la población civil demanda el cumplimiento de sus derechos. Por esta razón, los gobiernos dividen en grupos y sectores a la sociedad con el fin de dar respuestas más rápidas a aquellos sectores que tienen mayor número de carencias. Las políticas públicas se van desarrollando acorde incidentes y eventos que van naciendo dentro de la sociedad. En contraste a lo expuesto, se debe cuestionar sobre cuales son aquellas características que mantienen en común las políticas. Luis Aguilar plantea cinco principios en la formulación y desarrollo de una política, estos son “clarificación de valores u objetivos, distintos usualmente previos al análisis empírico de políticas

alternativas a la solución de un problema. La definición de objetivos contextualizados en torno a la realidad del grupo social, y a las características que definen los lineamientos de la política a formular.” (1996, p.206).

Para la toma de decisiones por parte del gobierno con el fin de satisfacer necesidades y demandas de población, es primordial conocer los actores involucrados y comprender en qué sentido se realizan las demandas. En la obra *Hechuras de la política pública*, el autor Luis Aguilar explica los dos sentidos en cómo puede ser tomada las decisiones “la coacción es llamada *horizontal*, para denotar su extensión y alcance: si concierne sólo a las conductas o llega también a efectuar los contextos de la acción. Es llamada *vertical*, para denotar su intensidad y fuerza: si comporta sanciones inmediatas y directas o sólo remotas.” (1992, p.34). El autor se refiere a que la horizontalidad responde a la inserción de los temas en la agenda de gobierno por demanda de la sociedad civil que busca estar inmersa en la elaboración de la política a diferencia del sentido vertical en el cual los temas de agenda son tomados directamente por iniciativa del gobierno que identifica la problemática.

4.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ENFOQUE DESCRIPTIVO.

El estudio de las políticas públicas desde un enfoque descriptivo, es decir más aplicativo, debe entenderse desde la perspectiva de la administración pública, desde su aspecto institucional. En el cual las decisiones están tomadas a partir de una autoridad legítima, reconocida legalmente por la sociedad. Esta autoridad está representada por el poder ejecutivo del Estado, cuya autoridad principal es la figura del presidente. Según la Teoría Organizacional, una de las formas de comprender a la administración pública como una organización es a partir de la afirmación de que éstas son unidades sociales que poseen sus propios intereses y objetivos. Lo antes mencionado se confirma al resaltar los elementos fundamentales que delimitan a las organizaciones en sí mismas. Estos elementos son; un grupo de ciudadanos que se asocian con el fin de alcanzar objetivos comunes, que a su vez establezcan relaciones formales que perduren

en el tiempo y con la capacidad de ser legítimas en el sistema social. (Ramió, s/f, p.7).

Dentro del aspecto Administrativo de las políticas públicas se debe considerar la legitimidad, entendida como la capacidad de una institución para poder obtener la obediencia sin necesidad del uso de la fuerza que genera miedo en la sociedad por lo tanto puede generar efectos contrarios al fin principal que es el reconocimiento. Para que exista un modelo de Estado legítimo, debe cumplir con los requisitos de que la aceptación sea unánime y por consenso entre quienes conforman la arena política para así aceptar su autoridad.

El sistema político de cada Estado otorga la legitimidad a la administración pública a través de un carácter institucional. Por otra parte, la legitimización se da en el desarrollo de bienes y servicios, que son resultantes de las actividades realizadas dentro de los gobiernos. He ahí la importancia de que las instituciones estén institucionalizadas, cabe mencionar, que dentro del campo gubernamental estas instituciones deben trabajar en conjunto para así llevar a cabo la elaboración de las políticas públicas, para que exista armonía entre ellas.

La sociedad civil percibe a la legitimidad institucional, desde la administración pública, como el rendimiento eficaz y eficiente del gobierno y de cada una de las instituciones que lo conforma, y como respuesta a ese rendimiento la confianza y credibilidad que depositan en cada uno de ellos. En el caso ecuatoriano el gobierno está conformado por una variedad de instituciones específicas para cada sector, dividido en ministerios, secretarías y sub secretarías. Dentro de las cuales se realizan actividades especiales generando servicios únicos que dentro de la administración pública también es un factor para legitimizar. Es necesario remarcar que “la dinámica entre legitimidad institucional y por rendimiento varía dependiendo del tipo de organización pública analizada, del tipo de política pública implementada y del tipo de servicio público provisto”. (Escuela de Administración, 2009, p.5)

Además, considerar a la burocracia estatal como un elemento clave, ya que esta permite determinar la calidad de la misma. En la actualidad hablar sobre burocracia tiene una connotación peyorativa, ya que esta alude a la ineficiencia

e ineficacia de la administración pública. Pese a esto, según Max Weber, “el modelo burocrático es aquel tipo ideal donde se maximiza la eficiencia de la organización gracias a que existen reglas generales y abstractas, procedimientos estandarizados, división racional del trabajo, despersonalización y jerarquía.” (Escuela de Administración, 2009, p.5). Esto quiere decir que, la burocracia estatal debería facilitar los asuntos de lo público, así permitiendo acceder a mayor número de demandas de la sociedad, evitando que los procesos sean lentos y se encuentren trabas en cada uno de ellos. Los miembros que se encuentran inmersos dentro de la burocracia, pretenden ser aptos, es decir que para estar en ese lugar previamente se presentaron a un concurso de destrezas y habilidades, quienes logran superar las fases pueden obtener los puestos.

Los Estados adoptan este modelo burocrático debido a alta legitimidad y a su propagación y replica entre Estados. Sin embargo, mantiene ciertas deficiencias en cuanto al cumplimiento cabal de la ley establecida por medio de seguimientos, controles y ciertos procedimientos, es importante prestar atención a la estructura organizativa y a la gama de sus desempeños posibles ya que restringe el diseño de la política, pero le ofrece viabilidad y efectividad. La ciencia de la administración abarca un enfoque más neutral de lo que se refiere a la burocracia, lo que limita a las élite políticas, a los diversos empleados del sector público, quienes son elegidos para dirigir la gestión pública por sus cualidades técnicas mas no por designio ni voluntad popular.

5. Definir a la burocracia estatal permite comprender ese límite en el cual se encuentra el enfoque relacionado a lo político y por otra la parte administrativa. Debido a que la burocracia sirve para elaborar y tomar decisiones a grande escala, decisiones a nivel crítico o electoral, a lo que se conoce como decisiones excepcionales. No obstante, la burocracia limita su acción en cuestiones cotidianas de rutinas, en las cuales no existe una interacción más directa con el gobierno, en estos eventos la burocracia actúa de manera independiente. Dentro de este estudio sobre la burocracia autores neoliberales como Niskanen mencionan que “la burocracia trata de influir en el aumento del tamaño de la propia administración pública. Esta orientación

al crecimiento es propia de un actor egoísta racional, pues así los altos cargos consiguen un mayor protagonismo.” (Escuela de Administración, 2009, p.5).

5.1. ACTORES

Al hablar de los actores de las políticas públicas, inmediatamente se menciona al Estado, generalmente se alude a que es el único actor incidente. Esta acotación es justificada desde el punto de vista que el Estado representado por el gobierno de turno, determinará por sí solo la políticas a seguir, así como el único ejecutor de las mismas. Adicionalmente, se da debido a que el Estado manifestado en el gobierno debe ser el garante de las cuestiones políticas y a su vez velar por representar las demandas y necesidades de la sociedad, ahí recae la responsabilidad del mismo para la búsqueda de soluciones óptimas a los problemas públicos, que cuyo resultado será la elaboración y ejecución de políticas públicas.

Pese al papel protagónico que se le ha otorgado al Estado, el liderazgo institucional que posee y el protagonismo social que representa, ningún Estado representado por su gobierno de turno ni el régimen político en el que se encuentre la coyuntura, puede actuar individualmente. Por lo que se demanda y se convierte de manera obligatoria la intervención de diferentes actores, y que los mismos mantengan una dinámica con el Estado, para así lograr alcanzar la efectividad y eficacia de las políticas públicas, y atender el mayor número de problemas sociales.

Por esta razón las políticas públicas son miradas como la derivación de un suceso de decisiones, dentro de las cuales se encuentran involucrados los diferentes actores como; individuos, instituciones, grupos gremiales, sindicatos, partidos políticos, grupos comunitarios. Todos ellos envueltos en una dinámica de debates, conversaciones, diálogos, los cuales permiten la construcción y mediación entre los diferentes actores y el Estado.

Dentro del transcurso de estructuración de las políticas públicas se debe diferenciar dos clases de tipos de actores propuestos por Carlos Salazar: Grupo

1. Actores Generales: que a su vez está conformado por tres grupos; “a) El gobierno, autoridades elegidas, funcionarios gubernamentales a nivel local, regional, departamental, nacional y estatal; b) Los líderes privados, industriales, comerciantes y c) La ciudadanía.” (Salazar, 1994, p50) El Grupo 2. Conformado por actores específicos que a su vez están conformados por cinco grupos:” a) Los patrocinadores, formuladores de políticas y responsables políticos b) Directores de programas, gestores y profesionales c) Destinatarios directos e indirectos d) Otros que actúan como referentes: profesionales y responsables de políticas similares, científicos sociales y expertos e) Las instituciones internacionales y transnacionales que interviene en el diseño y/o aplicación de políticas públicas nacionales”. (Salazar, 1994, p50)

5.2. CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de comenzar a hablar sobre el ciclo de las políticas públicas, es necesario mencionar el debate que propone Luis Aguilar en cuanto a la noción de la política ya que se la puede ver de una noción racional que para el autor es “la visión racional estricta del análisis de políticas que puede quizá reconocer la existencia de diversas y poderosas restricciones, pero sin renunciar por ello a la exigencia de la racionalidad máxima posible en la formulación y decisión de la política”. (1992, p.41). Lo que significa que ante cualquier demanda los gobiernos representados por las autoridades deben tomar decisiones en base a lo racional. Por otra parte, se encuentra noción transaccional que Aguilar propone como “la visión negociadora, concertadora, pragmática de la política, que utilizará táctica o casuísticamente el análisis, pero que lo considerará una condición insuficiente y en ciertas circunstancias innecesaria para la decisión y desarrollo de la política.” (1992, p.41).

El ciclo de las políticas públicas es un proceso conformado por un conjunto de fases que siguen un orden secuencial dentro del cual se van desarrollando a través de una dinámica. Dentro de cada etapa existen diversos actores que poseen intereses, los mismos que son demandados y receptados por otro actor cuyo rol es tomar decisiones que se puedan desarrollar y posterior a su ejecución puedan ofrecer resultados, dentro de esta dinámica cada actor influyen dentro de las

etapas. Este proceso debe ser considerado únicamente como algo teórico que es de utilidad para realizar un análisis de calidad, mas no se debe considerar que así sucede en la realidad puesto que para que se puede desarrollar una política pública se necesita el proceso completo.

Dentro del estudio del ciclo de las políticas públicas se encuentran varios autores, en el presente trabajo mencionaremos a Acuña y Repetto, quienes con fines analíticos dividieron al ciclo en cinco fases, “a.) Estructuración del problema público y el ingreso a la agenda gubernamental, b.) Generación de alternativas, c.) Toma de decisión y diseño, d.) Implementación y e) evaluación”. (2000, p. 48). Esta división permite ir analizando con profundidad que se realizó en cada una de las etapas, la dinámica existente entre cada uno de los actores, además es método más amplio que permite encontrar los detalles más específicos de la política.

Dentro de la primera etapa del ciclo, el autor Tamayo Sáez, sostiene que, “lo primordial es identificar a los actores con algún tipo de intereses en el problema y reconstruir sus definiciones, es decir la forma en que lo ven. Definir el problema implica, identificar claramente cuál es, cuáles son sus dimensiones, cuáles son las causas, a quien afecta y en qué medida y cómo evolucionará el problema si no actuamos sobre él.” (1997, p.89). Este primer eslabón puede considerarse el más importante ya que sin el no se podría elaborar una política, porque no se podría saber a qué se enfrenta el gobierno ni a que sección de la población es la que debe brindar mayor protección. Esta etapa en conjunto con las investigaciones permite jerarquizar los problemas de la sociedad.

Establecer una problemática social dentro de la agenda de un gobierno, es el resultado de que la demanda pública es aceptada como relevante para el gobierno y lo posicionan como prioritario, es importante mencionar esto ya que no todo problema es de suma importancia como otros por lo que no son considerados como asuntos públicos. Luis Aguilar, afirma que “la formación de la agenda de gobierno evidencia la salud o enfermedad de la vida pública, revela cual es la estructura de poder que domina la elaboración de una política.” (1992,

p.62). Para los gobiernos esta fase es la más importante ya que en esta se da una respuesta a las decisiones tomadas y priorizan sus ejes de acción. Para elaborar una agenda existen diferentes criterios como el más conocido el de Aguilar quien propone tres modelos “modelo de iniciativa externa, modelo de movilización, modelo de iniciativa interna.” (1992, p.62). Cada uno de estos modelos indica quienes son los actores que influyen en las iniciativas.

Posteriormente a la inserción de un problema en la agenda, los funcionarios públicos acorde a la problemática que se vaya a trabajar, proponen las posibles soluciones, alternativas al problema. En este punto se debe ser cuidado con las propuestas ya que se debe enfocar en lo viable y ejecutable y no en lo ideal que no se puede concretar. Por ello, se debe conocer los límites que tiene lo político, las trabas que se pueden presentar a futuro que podrían ser limitantes para la viabilidad de una política. Los obstáculos se pueden presentar en diferentes aspectos como; a nivel económico, social, cultural, ideología política. Lo primordial es que para poder operativizar una política se debe prever los posibles obstáculos y encontrar los medios para superarlos.

La toma de decisiones es una fase crucial, ya que se debe planear una estrategia con el fin de elegir las decisiones apropiadas y las más aptas para cada situación. Luis Aguilar menciona que “la decisión de política pública es el resultado de la confluencia de diferentes aspectos: problemas públicos, alternativas de solución, actores participantes y oportunidades de elección.” Lo que con esto quiere decir que todos los elementos interactúan e intervienen para poder tomar las decisiones apropiadas, que a su vez genera el conflicto de si la posible decisión que se va a escoger es viable tanto política como técnicamente.

La implementación, como ya se mencionó previamente puede darse desde dos direcciones, desde un sentido vertical, que tiene una visión de las políticas públicas con un funcionamiento jerárquico, donde lo más relevante es que la decisión tomada sea acatada y que la burocracia estatal desarrolle correctamente cada una de sus funciones. En cuanto el modelo de horizontalidad, la relación entre sociedad civil y el gobierno mantienen una relación directa. A partir de este momento se puede atribuir el éxito o fracaso de

un política debido a que la decisión debe adaptarse a la realidad ya sea local o diferentes contextos que poseen características individuales.

Finalmente, el proceso de evaluación consiste en las reflexiones que hace cada uno de los actores involucrados en la elaboración de la política. Se debe recalcar que dentro de esta etapa se necesitan expertos que puedan analizar la política en todas sus dimensiones para apreciar las falencias y éxitos de la misma. Sin embargo, también se necesita del mecanismo político para medir el alcance. Tamayo Sáez dice que “en los sistemas democráticos los productos de la evaluación tendrán diferentes utilidades políticas, se tendrá que rendir cuenta de los actos, explicar las decisiones a los ciudadanos, presentar los logros alcanzados y legitimar con resultados las decisiones.” (1997, p.95). Esta etapa permite generar información útil para decisiones futuras de la política.

6. HIPÓTESIS

El trabajo infantil en el Ecuador, es un problema social expuesto por actores externos al problema es decir por organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, quienes han logrado que este tema logre cumplir los requisitos para que el gobierno tome acciones y lo transforme en un asunto de interés público, por ende se transforme en una política pública.

Esta demanda al ser expuesta desde afuera del gobierno significa que es una demanda vertical, que responde a la excesiva centralización de las instituciones del gobierno.

7. METODOLOGIA

En el presente trabajo se aplicó la estrategia del estudio de un caso de tipo cualitativo, para determinar la viabilidad de una política pública en el caso de la incidencia del trabajo infantil en el Ecuador durante el periodo de gobierno de Rafael Correa. El estudio de caso es una herramienta sumamente práctica y útil dentro de la presente investigación, ya que este permite responder a las preguntas básicas de una investigación como son el ¿por qué? y el ¿cómo? ,

cuyo propósito es el de describir un fenómeno que ha sido estudiado recientemente e identificar las causas que se encuentran en este determinado caso.

Para llevar a cabo esta investigación se utilizará como fuente primaria la información que sea recaudada de las entrevistas que se realicen a los actores relevantes, en este caso organismos no gubernamentales y expertos relacionados al tema, que forman parte del proceso de la construcción de la política pública en cuanto a la incidencia del trabajo infantil. Se pretende realizar alrededor de veinte encuestas entre los actores mencionados.

Para seleccionar a los actores relevantes se deberá tomar en cuenta ciertos criterios como; identificar a los organismos internacionales, fundaciones, organizaciones no gubernamentales que trabajen en relación a este tema. El lapso de tiempo propuesto que es el periodo presidencial de Rafael Correa. Seleccionar a las organizaciones sociales que tenga una trayectoria en cuanto a la lucha de la erradicación del trabajo infantil en el país, la búsqueda de estas organizaciones será a través de la búsqueda por medio de fuentes documentales y fuentes proporcionadas por las instituciones gubernamentales.

En cuanto a las fuentes secundarias en torno a la viabilidad de la política pública en cuanto al trabajo infantil se utilizará documentos oficiales del gobierno nacional, actas de reuniones que se han mantenido, foros y eventos realizados para abordar esta problemática que ha llevado al proceso de construcción de la agenda pública. Además, se realizará una revisión en algunos periódicos y revistas del país con notas publicadas de las actividades de las instituciones pública y las organizaciones en torno a la agenda del trabajo infantil durante el periodo presidencial ya mencionado. Esto con el fin de observar como se ha llevado a cabo el tema durante estos últimos años.

CAPITULO III

8. ANÁLISIS DE RESULTADOS

8.1. Antecedentes

El trabajo infantil es un problema social a nivel mundial que ha existido a lo largo de la historia y ha ido evolucionando conjuntamente con el progreso social. A partir del siglo XVI los niños empiezan a formar parte de las faenas mineras, con el propósito de alcanzar lugares estrechos en los cuales un adulto no podía ingresar, por otra parte, se establece que las niñas eran las encargadas de realizar las tareas del hogar, actividades que nunca fueron ni han sido remuneradas, que a su vez se considera como trabajo. En la actualidad, la etapa de la infancia es considerada una etapa esencial y fundamental, debido al desarrollo físico, psíquico y social de los niños, sin embargo, este reconocimiento de diferenciar la etapa adulta de la niñez es relativamente nuevo, ya que retomando la línea de tiempo este es el resultado de un complejo proceso de construcción social del siglo XVII.

La Revolución Industrial que se dio en el siglo XVIII, fue un evento que marcó el trabajo infantil, debido a que con la aparición del sistema fabril, se empezó a emplear niños en las fábricas para realizar trabajos peligrosos, lo que originó que esto sea considerado como un problema, y se lo denomine explotación infantil, debido a que en esta época un gran número de niños sufrían accidentes por lo que quedaban desfigurados o morían dentro de las fábricas. Se debe considerar que a través de la historia y todas las culturas, los niños en especial de las zonas rurales deben ayudar a sus padres en trabajos del campo, cuidados del hogar o ventas en los mercados.

A partir del surgimiento de los derechos protectorios a finales del siglo XIX e inicio del XX, los organismos internacionales conjuntamente con los Estados empezaron a reconocer al trabajo infantil como un problema social grave. Por esa razón, en 1919 con la creación de la Organización Internacional del Trabajo, se iniciaron los estudios y acciones para disminuir el impacto de esta problemática, así como resultado se adoptó un convenio que prohíbe el trabajo de menores de 14 años en el sector industrial. El siglo XX determinó un cambio

significativo, ya que se reconoció la vulnerabilidad de los niños y niñas. En 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el texto de la Convención sobre los derechos de las niñas y niños, constituyendo un hito fundamental en la defensa de los derechos de los niños y niñas. Desde este momento, los Estados signatarios de dicho Convenio, comprenden que el trabajo infantil rompe con el concepto de la infancia, como el período que permite un desarrollo personal, una formación educativa y una integración positiva a la sociedad.

El acuerdo al ser un miembro signatario de la Convención debe cumplir con los expuesto en el artículo 32 de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) se establece que “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social”. (Convención de los derechos del niño, 1989, p.14). Además, dispone en el Artículo 32 que los “Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular: a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar; b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo”. (Convención de los derechos del niño, 1989, p.31).

Es por ello, que los diferentes gobiernos ecuatorianos han trabajado en la lucha para erradicar el trabajo infantil. En cuanto al presente gobierno, ha logrado posicionar al Ecuador como un referente regional debido a los grandes avances normativos en temas de protección de los derechos de los niños y niñas. Los instrumentos en los cuales se encuentran establecidas las normas, leyes y los principios son la Constitución, leyes en el Código de la Niñez y Adolescencia, Código del Trabajo y Código Penal del año 2006 y disposiciones sobre las peores formas de trabajo infantil. En cuanto a políticas públicas, el gobierno actual debió asumir retos en cuanto al trabajo infantil debido a la inestabilidad política en la

que se encontraba el país y a las casi nulas acciones para eliminar el problema. Sin embargo, el Estado representado por los gobiernos tanto nacional como locales, tiene como deber principal velar por cada uno de los ciudadanos, lo que significa que cumpla y proteja los derechos constitucionales de cada una de las personas en especial por los derechos de las personas prioritarias como es el caso de los niños. El Estado de poner todos sus esfuerzos para defender que todo lo estipulado en instrumentos legales se cumpla.

En la última Constitución se estipula que los niños y niñas representan un interés superior. Pese a ello, no se ha podido pactar reglas generales, y existen inconvenientes en cuanto la fase de la implementación de políticas pública como por ejemplo, que existe una lista extensa de lo que se considera como trabajo peligroso elaborada por el CNNA, contra las aplicaciones acotadas del Ministerio de Relaciones Laborales. Por esta razón el principal desafío es elaborar un documento que contenga un listado general para todas las instituciones. Se debe enfatizar y sumar fuerzas en la coordinación institucional.

8.2. Descripción del caso

El presente trabajo analizará dos casos específicos de trabajo infantil. En primer lugar el de los niños betuneros en el centro de Quito, la dinámica entre los actores. Segundo, el caso de la erradicación del trabajo infantil en los basurales, los actores involucrados en esta acción. Tercero, mencionará el rol que ha desempeñado el Ministerio de Relaciones Laborales.

Para comprender y obtener información de la situación del caso de los niños betunero se realizó una entrevista a Mónica Silva directora de la fundación Muchachos solidarios, que tiene aproximadamente 20 años trabajando con niños inmersos en dicha actividad, a inicios de esta fundación en 1998 se trabajaba con alrededor de 30 niños.

Los mecanismos que se emplean dentro de la fundación son inclusivos ya que su principal objetivo es educar y elevar la autoestima de los niños para así erradicar el trabajo infantil, ya que como dice la directora “no se puede erradicar el trabajo infantil sin educación”. (Silva, M, 2017). Para alcanzar estos objetivos en primer

lugar se trabaja directamente con los padres o tutores de los niños, puesto que desde ahí radican los problemas escolares ya que los padres tienen un nivel educativo y cultural sumamente bajo.

En cuanto las acciones que se toman con los niños consisten en; proporcionar los alimentos diarios ya que esto ayuda en el desarrollo físico e intelectual. Al inicio de cada ciclo escolar se entrega un kit con los materiales necesarios. Cada entrega de calificaciones los niños deben entregar sus libretas escolares, los que mejor rendimiento escolar presentan se entregan incentivos.

En la actualidad el número de niños con los que se trabaja directamente incrementó a 70, sin embargo también se brinda apoyo a sus hermanos y familiares. El número de niños varía en fechas como día del niño, inicio del ciclo escolar o navidad en donde se ayuda entre 250 a 300 niños.

La problemática e incremento de los niños betuneros nace debido a la situación económica de sus familias, adicionalmente, la mayoría de ellos son hermanos mayores que salen a las calles con el fin de que sus hermanos menores no tengan que hacerlo y poder aportar a sus familias.

Los resultados son medidos y evaluado en cuanto los niños llegan a culminar sus estudios, sin embargo nace otra problemática a la que se enfrenta la fundación, es la inconformidad que sienten los niños con respecto al sistema educativo especialmente aquellos que deben rendir las pruebas para el ingreso a las universidades, pese haber obtenido calificaciones altas no pudieron ingresar a ninguna carrera en ninguna universidad por lo que deben tomar alternativas como, la migración a España, trabajo en construcciones, estudiar para obtener la licencia profesional.

Para Mónica se debe realizar una clara diferencia entre un niño de la calle que es quien duerme y vive en la calle que en su gran mayoría no tiene familia. Este grupo de niños es un problema más complejo pues se debe abordar temas como albergues, se necesitan especialistas que ayuden en el tratamiento psicológico. En cuanto la fundación trabaja con el niño que está en la calle, quien vive con su familia por ende se brinda apoyo a la familia completa. (Silva, M, 2017)

Al ser una fundación sin fines de lucro los ingresos se obtiene a través de donaciones y el trabajo de voluntarios, es por esta razón que dice que no mantiene relación con ninguna autoridad, puesto que como menciona “podría realizar proyectos con el gobierno local, pero si tienes un salario te debes a un salario” y se deja de luchar y hacer lo correcto frente a esta terrible problemática. (Silva, M, 2017)

En cuanto, se cree que existen leyes, normas y medidas que quedan en teoría puesto que no se ponen en práctica o existe un estancamiento debido a la burocracia estatal. Además, se considera que las personas que ocupan cargos en instituciones públicas son tecnócratas que no tienen experiencia por lo que no se puede alcanzar ninguno de los objetivos planteados por el gobierno y todo queda en papeles o en la retórica. Estas son las principales fallas del gobierno, y por estas razones no existe una cooperación ni relación entre la fundación y el gobierno representado por las instituciones.

Dentro de este caso es evidente los cambios que se han dado, pero estos cambios se han realizado a nivel de instrumentos escritos, no hay un cambio en cuanto relación entre Estado y sociedad civil ya que no existe una atención directa a la problemática. Adicionalmente, se evidencia cambios debido al sistema punitivo que existe, las represiones y sanciones son los medios por los que se maneja. En el caso de la fundación se aprecia como antes se podía enseñar a los niños a elaborar artesanías o elaborar chocolates, con la ideología de que se cambia la calle por aprender a realizar una actividad beneficiosa, el supuesto de esta represión es que la fundación se aprovecha de los niños y se considera como una explotación. Sin embargo, al realizar estas actividades los niños recibían un porcentaje de la ganancia de lo que se vendía.

El caso de los niños betuneros no ha logrado llegar a ser una demanda social prioritaria para la agenda del Estado, es evidente que no existe una política pública clara para este grupo de niños. La falta de confianza en las instituciones y en los funcionarios, provoca que la fundación realice actividades conjuntamente con empresas privadas o con el mecanismo del voluntariado. En este caso no existe una relación entre los diferentes actores que son principales

para una política pública, ya que el Estado no mantiene relaciones ni con la fundación ni con las personas afectadas.

El segundo caso, el trabajo infantil en basurales desde la perspectiva de la ONG ecuatoriana Desarrollo y Autogestión (DYA) que tiene una trayectoria de más de 25 años, por su experiencia se considera una organización que tiene experticia en tema de la erradicación del trabajo infantil además de tener tres ejes más así como salud, trabajo con comunidades indígenas e inclusión educativa. Sus principales objetivos son la protección de derechos y la erradicación del trabajo infantil.

Desarrollo y Autogestión al igual que la fundación Muchachos Solidarios, ha centrado sus esfuerzos por la inclusión de los niños en el ámbito de educación, es por ello que en primer lugar se ha encontrado que la mayor parte de niños trabajadores se encuentran fuera de educación o tienen un retraso educativo severo, que significa que un niño de 14 años jamás ha ido a una escuela o se encuentra en segundo año de educación, lo que acarrea dificultades en las relaciones sociales por las diferencia de edad con sus otros compañeros, por esta razón y comprendiendo la problemática se implementó el programa de educación básica acelerada que les permite igualar para así entrar al año escolar que corresponde, este proyecto se llevó a cabo con el Ministerio de Educación que adoptó este proyecto. Los proyectos se enfocan en la atención directa niños y familias, sensibilización para que se conozca la problemática, trabajo en la política pública como una ONG, organización comunitaria acompañamiento de comunidades.

En el año 2002, se comienza a trabajar con la OIT y UNICEF en cuanto a las peores formas de trabajo infantil, tales como; minería, pesca, plantaciones de banano, botaderos de basura. La organización al determinar el problema genera tecnología social que es, desarrollar la metodología, las capacitaciones, los diferentes marcos y la preparación de los profesionales. (Vásquez, 2017). En ese año se empieza a trabajar en proyecto para erradicar el trabajo infantil en los botaderos de basura de Sto. Domingo, el trabajo se realizó con las familias y los

niños. Esta política estaba liderada por el INFA, que era una secretaria adscrita a la presidencia la cual estaba coordinada por la esposa del presidente, con el actual gobierno paso a formar parte del MIES para un trabajo en conjunto.

En el año 2007, se empezó a trabajar con el Estado ecuatoriano, así estableciendo como meta nacional la erradicación de trabajo infantil en botaderos de basura, esto debido al mal manejo de desperdicios en espacios abiertos, dentro de estos lugares se encontraban los recicladores adultos junto a niños cuyo principal material para reciclar eran los plásticos, estas personas estaban expuestas a las peores condiciones peligrosas, así los niños expuestos a químicos, objetos corto punzantes, enfermedades transmitidas por roedores.

Para DYA el principal rector de la política es cada uno de los municipios ya que son los encargados del manejo de los desechos, por ello se empieza a trabajar con ellos. Quienes establecen los respectivos controles, monitoreo, cercar los lugares utilizados como botaderos de basura. Además, recalca la importancia del reciclaje ya que es necesario por los materiales de largo tiempo de descomposición. El problema grave son las condiciones complicadas que cambian cuando se proporciona los materiales adecuados como; guantes, trajes, mascarillas y se adecuan los espacios y principalmente sin niños. (Vásquez, 2017)

Al aplicar esta política tuvo una cobertura en todos los municipios, en 78 cantones se realizó un trabajo directo con niños y sus familias y los demás se abordó temas de prevención para evitar el desplazamiento a otros cantones. Para llevar a cabo esta política se trabajó con fondos de cooperación internacional y una alianza público – privada., encabezadas por el Ministerio de Relaciones Laborales y el MIES

En el año 2012, se alcanza la meta y se declara al país libre de trabajo infantil en botaderos de basura, esta declaración se da debido a que todas las familias y los niños fueron retirados de esos espacios e incluidos en los diferentes temas como; salud educación y mejoras en la calidad y condiciones de vida. Es por ello, que los municipios continúan trabajando en prohibiciones y controles de la

política impuesta. Hasta el 2016 el ministerio de trabajo hacia controles y visitas periódicas para identificar que las familias no regresen a estos lugares.

La relación entre DYA y las instituciones es que la ONG realiza desarrolla la tecnología social, metodología, capacitación de maestros sistema de gestión después se transfiere al MIES que se enfoca en la atención a niños y familias y el ministerio de trabajo que se dedica al control y monitoreo. DYA brinda soluciones no duplicando actividades sino facilitando y trabajando áreas que el Estado no llega, por esta razón la ONG se considera como un facilitador en temas especializado. (Vásquez, 2017).

La composición del estado es muy compleja, es por ello que el rol de la sociedad civil es la exigibilidad y el del Estado es la garantía de los derechos. Pese a los esfuerzos que hace el gobierno no se llega a ciertos segmentos de la sociedad por la manera como está organizada y por la parte burocrática que tiene es difícil que el Estado desarrolle las tecnologías.

El Trabajo Infantil en un problema complicado, ya que es multicausal y acarrea consecuencias de otros temas como violencia en familia o calle. Para medir y evaluar los resultados, por una parte el Estado realiza encuestas como la que realizó en 2012 el INEC, sin embargo este censo tiene preguntas no específicas que no dan una respuesta objetiva, por ende como resultado se muestra que en la última década el trabajo infantil bajo el 50% es decir trecientos sesenta mil niños con respecto a 2001. Se reduce porque se han elaborado programas específicos, como el basurales, sin embargo solo llego a 2600 niños que en el universo no alcanza ni 1%, la inclusión educativa con la universalización de la educación a toda la población , políticas de lucha contra la pobreza que han sido difícil y la protección a la infancia.

DYA evalúa cada uno de los proyecto, la medición concreta lo hace el estado, mide directa con la encuesta indirecta a través de condiciones de vida de empleo desempleo subempleo. No es nada preciso pero permite analizar los márgenes

Hasta el año pasado disminuyó, pero por las encuestas de empleo y subempleo y condiciones de vida el porcentaje subió, debido a la crisis económica y el difícil acceso a escuelas en los sectores rurales.

El cambio en el tiempo es evidente los cambios, protección de infancia acceso a salud a educación, hay cambio pero insuficiente, el estado no puede sostener políticas, no se alcanza las metas propuestas en el plan nacional del buen vivir al 2017 reducir a 0 de menos 14 y a 2020 el de peores formas, Grace menciona “yo creo que la dificultad está en la comprensión de la problemática porque ninguna política social se puede pensar que puede disminuir a 0 se puede llegar hasta el 3% que es una meta optima por ejemplo de desnutrición” (Vásquez,2017). El país se plantea a 0 y no se alcanza se tiene entre el 7% y el 8% de trabajo infantil. Además, no hay participación de la sociedad civil, no se hacen los esfuerzos de abordar la problemática. Es notorio la disminución de niños de 6 a 14 años, pero se ha mantenido o aumentado en los niños de 15 a 17, el país no tiene políticas para adolescentes en el país es un tema abandonado.

La mayor cantidad de niños se encuentra en el trabajo agrícola, en la cual no hay una política específica, el tema es complejo ya que se desarrolla en el mundo indígena y campesino diferente a la lógica del mundo urbano. Para las familias de zonas rurales este es considerado un trabajo formativo para el estado es trabajo infantil. Se debe resaltar el importante trabajo del Estado, que elabora una política universal pero a su vez nacen políticas más complejas, acciones más especializadas.

La erradicación del trabajo infantil se ha trabajado más de 25 años, sin embargo, se lo ha tomado como un tema político dentro de un estado en el que existe poca tolerancia y poco trabajo con la sociedad civil, por eso no existe exigibilidad de los problemas, la lógica de movimientos sociales, en la actualidad las organizaciones de la sociedad civil genera un relación compleja debido al discurso de un estado autosuficiente.

En este año el MIES disminuyó el presupuesto para la erradicación del trabajo infantil, mientras se disminuye una problemática se complejiza más, problema

de que el estado se enfoca en niños de fácil alcance y no en niños de zonas rurales o de páramo. Además, la cooperación internacional ha disminuido por el mejoramiento de la renta, ya que se declaró como un país de renta media, lo que en temas de cooperación disminuye y se hace más difícil por la crisis económica.

Las acciones realizadas por el Ministerio de Relaciones Laborales se dividen en dos grandes proyectos, el red de empresas, que tiene como fin ubicar a adolescente de 15 a 17 años en empleos que no sean riesgos y que disfruten de todos los beneficios de ley, como menciona el coordinador, en la actualidad se le quiere dar mayor énfasis e importancia a los adolescentes.

Además, conjuntamente con una alianza entre empresas privadas e instituciones públicas se trabajó en la política de la erradicación del trabajo infantil en los basurales.

Para el Estado ecuatoriano los niños que están inmersos en trabajo infantil se encuentran en el grupo de atención prioritaria, lo que significa que el Estado se ha planteado metas con el fin de erradicarlas en el tiempo más corto. A partir del año 2007, se planteó la meta nacional de la erradicación del trabajo infantil en los botaderos de basura, así considerándose la primera rama de trabajo infantil peligroso a ser eliminada, alcanzando su objetivo en 2011 declarando “al país libre de trabajo infantil en basurales.” (Vásquez,2017).

Para alcanzar este objetivo se debe decir que en primer lugar se trabajó con los municipios, posteriormente paso a ser una meta nacional. Los actores involucrados son empresas privadas ecuatorianas, instituciones públicas, cooperación internacional y la Organización No Gubernamental Desarrollo y Autogestión. La erradicación del trabajo infantil era unan problemática olvidada antes del gobierno de Rafael Correa, es por ello la relevancia que se hace en la disminución del 50% de niños del trabajo infantil en relación al año 2001.

Dentro de la Agenda Sectorial de la Producción, dentro de la Política Laboral, consta el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, a cargo del Ministerio de Relaciones Laborales. Este programa, según la Agenda tuvo “una inversión

anual de USD 723.451,84 y presenta los siguientes indicadores de gestión, 2.014 niños, niñas y adolescentes removidos del trabajo infantil en basurales, 3.000 inspecciones a las empresas para control del trabajo infantil y regularización de adolescentes trabajadores.” (Ponce y Falconi, 2011, p.21)

8.3. Análisis de los problemas.

A continuación se presentará un cuadro en el cual se va identificar los problemas que se hallaron durante la investigación, las posible causas, las acciones realizadas por parte de los actores intervinientes y finalmente se propone ciertas sugerencias que podrían ser factibles para la solución de dichos problemas.

TABLA #1 ANALISIS DE RESUTADOS

PROBLEMA	CAUSA	ACCIONES REALIZADAS	EFECTIVIDAD EFICACIA	RECOMENDACIONES
Fragmentación del problema	La complejidad de la problemática y considerando que en el Ecuador el trabajo infantil está dividido por categorías, ha centrado su esfuerzo en la erradicación del trabajo infantil de las peores formas que es el caso de los basurales.	Se planteó una política una política pública a nivel nacional, que estaba a cargo de los municipios en conjunto con el MIES y el Ministerio de Relaciones Laborales	Si bien la política permitió un mayor control en zonas de los basurales, doto de vestimenta adecuada a los recicladores y se prohibió el ingreso de niños a dichos lugares, no se realiza en monitoreo y control necesario, lo que provoca que en dichos lugares aún se encuentren niños expuestos a las condiciones precarias del lugar.	Las instituciones del gobierno, especialmente el ministerio de Relaciones Laborales deberían realizar más controles y monitoreos en los basurales, ya que así se puede cumplir la etapa de evaluación de una política pública. En cuanto el MIES debería desarrollar programas de inclusión dirigido únicamente a niños que eran trabajadores en basurales

Migración del trabajo	La necesidad , falta de ingresos en los hogares y el desempleo han provocado que las familias busquen nuevos lugares, es decir nuevos basurales para poder realizar dicha actividad	El Ministerio de Relaciones Laborales realizaba monitoreos periódicos para contralar el trabajo hasta el año 2016.	Dicha acción no es suficiente, debido a que las familias migran de basurales para así evitar ser encontrados por los funcionarios del ministerio. Por ejemplo, una temporada los recicladores se encuentran en el basural de duran para después mudarse al basural de Playas. Esto evidencia que el problema no ha sido solucionado solo encubierto	Frente a este problema la mejor solución sería que se creen nuevas plazas de empleo para los padres de los niños, que se los incluya en otro sector económico para que así ya no se den casos de migración de basurales. O en caso contrario, los monitoreos deben ser simultáneos y con más frecuencia.
------------------------------	---	--	---	--

<p>Falta de coordinación entre las instituciones públicas y las ONG</p>	<p>En el tema de erradicación del trabajo infantil existen varias instituciones públicas, organizaciones y fundaciones que se dedican a trabar este tema, sin embargo lo realizan de manera autónoma debido a la burocracia estatal existente y la falta de confianza en las instituciones</p>	<p>No existe una acción determinada, no existe datos homogéneos dentro de las instituciones.</p>	<p>No se puede hablar de que las acciones realizadas han sido eficientes debido a que las Instituciones gubernamentales no han realizado acciones concretas para mejorar la cooperación con el resto de instituciones, fundaciones y ONG.</p>	<p>Las instituciones gubernamentales deberían manejar una sola fuente de dato. Además, incentivar a las demás ONG a participar en proyectos para la erradicación del trabajo infantil, se debe poner menos trabas para la ejecución de proyectos.</p>
<p>Centralización de las acciones en las instituciones públicas</p>	<p>Para poder ejecutar proyectos entre una ONG y las instituciones de gobierno, estas deben estar encabezadas por estas instituciones. Por esta razón varias ONG prefieren realizar individualmente los proyectos lo que provoca que no se junten esfuerzos y el trabajo no se eficiente y no cumpla sus objetivos en su totalidad.</p>	<p>La ONG Desarrollo y Autogestión se encarga de elaborar la tecnología social que es remitida a las instituciones públicas con el fin de llevar a cabo los proyectos.</p>	<p>Estas acciones han sido eficientes ya que así se pudo desarrollar la política nacional de la erradicación del trabajo infantil en los basurales. Sin embargo es notable la falta de dinamismo entre las instituciones del gobierno con las otras organizaciones.</p>	<p>Así como las ONG y fundaciones cooperan y apoyan para la elaboración de actividades por parte de las instituciones del gobierno, las mismas deberían apoyar sin el fin de ser protagonistas o deberían eliminar el extenso proceso burocrático.</p>

Disminución de cooperación internacional	A partir de la declaración del Ecuador como un país de renta media, la cooperación internacional disminuyó notablemente, puesto que esta cooperación esta direccionada a países de renta baja o con altas necesidades	Por parte de las ONG se han realizado diálogos y peticiones para mantener está cooperación.	Estos diálogos no han sido suficientes ya que no se ha visto el aumento de la cooperación internacional, la mayoría de peticiones son denegadas.	El Estado debería reconocer la época de crisis e instar a organizaciones internacionales y empresas multinacionales extranjeras a mantener la cooperación previamente establecida hasta que el país supere la crisis económica en la que se encuentra.
Disminución de presupuesto	La crisis económica en la que se encuentra el país y la prioridad de otros problemas sociales ha obligado al Estado a disminuir el presupuesto anual que se otorgaba a la erradicación del trabajo infantil	No se ha realizado ninguna acción ni ninguna demanda por parte de los actores involucrados	No existe iniciativa o una demanda por parte de las instituciones del Estado por velar que no se reduzca el presupuesto anual.	Se debería fijar un mínimo que brinde seguridad de que se van a realizar proyectos y actividades que ayuden en la erradicación del trabajo infantil.

<p>Énfasis en proyectos urbanos</p>	<p>La política implementada ha sido de corto alcance, es decir ha llegado a los botaderos de basura principales mas no se ha llegado a lugares rurales como por ejemplo, los pequeños asentados que se encuentran en las montañas o periferias de la ciudad. Además, se refleja nuevamente la falta de trabajo entre lo público y privada.</p>	<p>ONG y fundaciones a través de voluntariados han trabajado dentro de esas zonas con proyectos inclusivos de educación para los niños.</p>	<p>Las acciones no han sido suficientes debido a factores económicos que no permiten realizar los suficientes proyectos para el número de familias y niños que habitan y trabajan en las periferias.</p>	<p>Las instituciones gubernamentales deberían trabajar en conjunto con ONG y fundaciones, disminuyendo el número de trabas y objeciones a los proyectos.</p>
--	--	---	--	--

9. Conclusiones

A través de la información recolectada, en las entrevistas realizadas a los actores que inciden en una política pública se puede concluir que la erradicación del trabajo infantil en el Ecuador es una política pública fragmentada, es decir que se ha enfocado en la erradicación del trabajo únicamente en una de las peores formas de trabajo infantil que es el caso del trabajo dentro de los basurales, lo que permitió que el país se autodenomine y se reconozca como un país libre de trabajo infantil. Sin embargo, es evidente según la investigación realizada que no existe una política pública clara en cuanto al tema en general.

Adicionalmente, se comprueba la hipótesis de que es una política pública que tiene una implementación en sentido vertical, ya que la demanda proviene de los actores externos al Estado, esto como consecuencia de la excesiva centralización de las instituciones del gobierno y la falta de coordinación y trabajo de las mismas.

Esta fragmentación, división de categorías para la erradicación del trabajo ha provocado que las instituciones del gobierno sean ineficientes e ineficaces, en el sentido que no se ha logrado cumplir con las metas establecidas, otro factor clave dentro de esto es la excesiva burocracia que existe dentro de las mismas. La retórica sobre la problemática sigue considerándose como todo plasmado en un papel y nada de acción. Dentro de los diferentes instrumentos, entiéndase por manuales, protocolos, leyes, normas de las instituciones de gobierno que manejan el tema, dejan plasmado las acciones que deberían ser realizadas más no las acciones que se llevan a cabo o ayudan dentro del problema.

Adicionalmente, la falta de coordinación entre las instituciones estatales entorpece el trabajo que se pretende realizar, es decir que no se puede llegar a acuerdo por motivos de ambigüedades y diferencias en la información con la que se maneja las instituciones. La coordinación entre los diferentes actores que suponen estar inmersos no cumplen una dinámica directa, la sociedad que se ve afectada no es atendida directamente por entes del gobierno sino que tienen mediadores como las ONG o simplemente sus peticiones y demandas son

solucionadas por agentes privados que evitan la interacción con las instituciones gubernamentales.

La erradicación del trabajo infantil es un problema social sumamente complejo, que por un momento parece que soluciona, pero a su vez realiza un intercambio de problema, por ejemplo, se soluciona el problema del trabajo infantil pero nace problemas económicos ya que los niños dejan de ser un ingreso en sus hogares. O en este caso se soluciona el problema del trabajo infantil en los basurales pero no se logra abarcar los problemas con el trabajo infantil en agrícolas o en el campo.

10. REFERENCIAS

- Acuña, C y Repetto, F. (2000) Marco de análisis de las políticas sociales, mimeo, CEDI, Buenos Aires.
- Aguilar, L. (1992). La Hechura de las Políticas. (1^{era}.ed). [versión electrónica]
Recuperado de
<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20HECHURA%20DE%20LA%20S%20POLITICAS.pdf>
- Aguilar, L. (1993). Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. (1^{era}.ed). [versión electrónica] Recuperado de
<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/PROBLEMAS%20PUBLICOS%20Y%20AGENDA%20DE%20GOBIERNO.pdf>
- Alianza Internacional Save the Children. (2003). Posición frente al Trabajo infantil.
Recuperado de https://www.ecured.cu/Trabajo_infantil
- Carvajal, L. (2013). Que es la tecnología social. Recuperado de
<http://www.lizardo-carvajal.com/que-es-la-tecnologia-social/>
- Convenio Sobre los Derechos de los Niños. (1989). Recuperado de
<https://www.unicef.org/argentina/spanish/7.-Convencionsobrelosderechos.pdf>
- El Telegrafo. (2014). El trabajo infantil en Ecuador: su erradicación como objetivo común. Recuperado de
<http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/4/el-trabajo-infantil-en-ecuador-su-erradicacion-como-un-objetivo-comun>
- Instituto Nacional de Censos y Estadísticas.(s/f). Encuesta Nacional de Trabajo Infantil. Recuperado de
http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Presentaciones/Presentacion_Trabajo_Infantil.pdf

- Lahera, E. (2002). "Introducción a las Políticas Públicas". Editorial Fondo de Cultura Económica. Edición 2002. Serie colección Brevarios.
- Martinic, S (editor). (2000). "Reformas de la Política Social en América Latina: Resultados y Perspectivas". Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) & Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES).
- Ministerio de Relaciones Laborales. Manual de Gestión Para la prevención y erradicación del trabajo infantil en espacios de competencia municipal.(1^{era}.ed). Editogran, Quito, Ecuador.
- Organización Internacional del Trabajo. (s/f). Las peores formas de trabajo infantil. Recuperado de <http://ilo.org/ipeccampaignandadvocacy/Youthinaction/C182-Youth-orientated/worstforms/lang--es/index.htm>
- Parsons, W. (2007). Políticas Publicas Una introducción a la teoría y la práctica. Recuperado de file:///C:/Users/Olga%20Torres/Downloads/99319806.Parsons_Las_politicas_publicas.pdf
- Ponce, J. y Falconí, F. (2011). El trabajo infantil en el Ecuador. (1^{era}.ed). Recuperado de https://www.unicef.org/ecuador/ART._Libro_trabajo_infantil_en_Ecuador_Layout_1_Parte1.pdf
- Rivas, R. (2010). El Trabajo Social Como Tecnología Social y Disciplina. Recuperado de <https://www.margen.org/suscri/margen57/rivas57.pdf>
- Salazar, C. (1994). La Definición de Política Pública.
- Silva, M. (comunicación personal, 5 de mayo, 2017)
- Tamayo, S. (1997). El análisis de las políticas públicas en Baños Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.) La nueva administración pública. Alianza Universidad Madrid.

UNICEF. (2017). "ECUADOR LIBRE DE TRABAJO INFANTIL EN BASURALES".Recuperado de https://www.unicef.org/ecuador/media_21140.htm

Vásquez, G. (comunicación personal, 10 de mayo, 2017).

Vaca,C, Arrobo, N, Vásquez, G y Moreno, F. (2012). Protocolo prevención y erradicación del trabajo infantil en Botaderos de Basura.

