

---

**Tipo de Publicación:** Artículo Científico**Recibido:** 28/12/2021**Aceptado:** 30/12/2021**Autor:** Duncan Estévez Escobar

Facultad de Ciencias Psicológicas

Universidad Central del Ecuador

**Ecuador** <https://orcid.org/0000-0002-4409-3208>**E-mail:** duncanestevez@gmail.com

## PROSPECTIVA DE INVESTIGACIÓN EN DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, EN EL ECUADOR

### Resumen

El artículo que se expone es producto de una investigación de carácter cualitativa con un diseño analítico, comparativo de las fuentes etnográficas; fundamentada en la normativa legal vigente del estado ecuatoriano, entre otros referentes teóricos correlativos, se consideró una metodología interpretativa y comparativa de los documentos requeridos para la elaboración de este compromiso académico. Con él se proponen un conjunto de sugerencias y conclusiones que pretenden aportar ideas sustentadas para una prospectiva que permita crear condiciones legales argumentadas en este tipo de investigación. De esta manera aportar elementos concretos y científicos de materialización y resguardo de los derechos humanos fundamentales en convivencia, de los niños, niñas y adolescentes (NNA) ecuatorianos. Dentro de los aportes y sugerencias obtenidas se pueden citar: en primer lugar, se requiere una buena gobernanza y para ello es importante la inclusión de niños, niñas y adolescentes (NNA) en el proceso de toma de decisiones. En segundo lugar, en razón de las circunstancias de un nuevo modelo de gobernanza para la infancia y adolescencia ecuatoriana, se hace imperativo crear una nueva institucionalidad, que diseñe, ejecute y evalúe la política pública, para garantizar la protección integral, mediante el ejercicio efectivo de derechos de NNA en el país. Esperamos que las soluciones propuestas que se generan de esta investigación fortalezcan una opinión institucional favorable sobre el tema público que afecta a toda la sociedad ecuatoriana y puede ser una referencia para otros países de la región americana que tienen problemas y circunstancias sociales-culturales e históricas similares.

**Palabras Clave:** Gobernanza, gestión pública, niñez, adolescencia

---

## PROSPECTIVE OF INVESTIGATION IN THE RIGHTS OF CHILDREN, GIRLS AND ADOLESCENTS, IN ECUADOR

### Abstract

The article that is exposed is the product of a qualitative research with an analytical, comparative design of the ethnographic sources; Based on the current legal regulations of the Ecuadorian state, among other correlative theoretical references, an interpretative and comparative methodology of the documents required for the elaboration of this academic commitment was considered. With it, a set of suggestions and conclusions are proposed that intend to provide supported ideas for a prospective that allows creating legal conditions argued in this type of research. In this way, contribute concrete and scientific elements of materialization and protection of the fundamental human rights in coexistence, of Ecuadorian children and adolescents (NNA). Among the contributions and suggestions obtained, we can cite: first, good governance is required and for this it is important to include children and adolescents (NNA) in the decision-making process. Second, due to the circumstances of a new governance model for Ecuadorian children and adolescents, it is imperative to create a new institutional framework that designs, executes and evaluates public policy, to guarantee comprehensive protection, through the effective exercise of rights of children and adolescents in the country. We hope that the proposed solutions that are generated from this research will strengthen a favorable institutional opinion on the public issue that affects the entire Ecuadorian society and can be a reference for other countries in the American region that have similar social-cultural and historical problems and circumstances.

**Keywords:** Governance, public management, childhood, adolescence

## Introducción

En esta oportunidad se proponen proyecciones en el mediano y largo tiempo para el funcionamiento sostenible socio-político del nuevo modelo de gobernanza para la infancia ecuatoriana. En primer lugar, se requiere una buena gobernanza y para ello es importante la inclusión de niños, niñas y adolescentes (NNA) en el proceso de toma de decisiones. En segundo lugar, en razón de las circunstancias de un nuevo modelo de gobernanza para la infancia y adolescencia ecuatoriana, ha sido imperativo crear una nueva institucionalidad, que diseñe, ejecute y evalúe la política pública, para garantizar la protección integral, mediante el ejercicio efectivo de derechos de NNA en el país. Pero para tal inclusión, el vapuleado Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA) debe no solo estructurarse sino funcionar en pro de un proceso inclusivo del sector de la niñez y la adolescencia. Por ello, corresponde dar cuenta de las críticas al sistema que ralentizan u obstaculizan en Ecuador la concreción de una gobernanza.

El Estado ecuatoriano ha establecido algunas metas para el 2030, lo que deja el margen de una década de perspectivas o proyecciones; o, en otras palabras, el SNDPINA tendría que adecuarse para empezar la segunda década del siglo XXI preparado para que al final, en el 2030, ya estén arraigadas las

bases para una gobernanza exitosa en materia de infancia y adolescencia en el Ecuador.

## Algunos desafíos del SNDPINA

### *Aspectos básicos del Sistema*

Para entender el SNDPINA es necesario estudiar la Doctrina de Protección Integral. Según Buaiz (2009) dicha doctrina se refiere a una nueva manera de pensar la infancia, concibiendo a los NNA como sujetos de derechos los cuales están relacionados con su desarrollo, supervivencia, participación, promoción y protección. Si el SNDPINA quiere ser efectivo entonces debe garantizar y satisfacer de manera plena todos los derechos legalmente reconocidos a los NNA entendidos como personas que están en pleno proceso de desarrollo físico e intelectual, y no por eso no son capaces de ejercer sus derechos de forma progresiva.

A los fines del desarrollo de este punto interesa fundamentalmente lo establecido en el Libro III del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (CONA), que norma lo concerniente al SNDPINA. Sin embargo, no es propósito hacer una descripción de la norma sino hacer referencia a los problemas que ya han denunciado varios autores, los cuales impiden la conformación de un piso normativo para establecer una gobernanza pertinente.

A nivel normativo- institucional: Se aborda lo normativo vinculado con lo institucional, pues de lo

primero depende el segundo. En este sentido, lo primero que debe decirse es que el CONA fue promulgado en el 2003, es decir, cinco años antes de la Constitución vigente, lo cual no ha resultado favorable pues obviamente son las leyes las que tienen que derivar del marco constitucional y no al contrario. Así, el SNDPINA fue concebido como una nueva institucionalidad para garantizar y vigilar el cumplimiento de los derechos de NNA pero en el marco de lo establecido en la Constitución de 1998 (Benavides & Bonilla, 2010).

Para Zambrano (2005), la aprobación del CONA representó una ventana de oportunidades; permitió la consolidación de un modelo de gestión con visión sistémica y descentralizada; representó la cristalización de un plan sólido con el cual se generarían ideas movilizadoras que se convertirían en acciones, dándole así una capacidad de respuesta al Estado que antes no tenía a pesar que ya se habían identificado los problemas tan tempranamente como en la década de los 50.

Para entonces era la sociedad civil la que tenía que hacer frente a tales problemas asumiendo el protagonismo de los lineamientos de los planes, proyectos e incluso la provisión de servicios para abordar la realidad de los NNA; pero gracias al CONA se pudo encontrar la voluntad política, la promoción de una mayor participación del Estado para materializar políticas públicas a favor de esta

población respondiendo así a la defensa de sus intereses (López, 2016).

La llegada de la Convención de los Derechos del Niño a la región latinoamericana coincide con el debate que se estaba dando sobre los alcances y potencialidades de sus democracias (Beloff, 2014). De acuerdo con esta autora:

La incorporación de los tratados al derecho interno –en particular en materia de niñez que es lo que aquí se está analizando–, conectada con el proceso de ampliación y fortalecimiento del Estado de derecho y de la ciudadanía plena (p.42).

A pesar de representar más del 40% de la población ecuatoriana los NNA han sido históricamente relegados incluso una vez instaurada la democracia; en parte también porque electoralmente no son importante (no votan). Pero la Convención y la Constitución de 1998 abrieron oportunidades para su reconocimiento y protagonismo social. Con el CONA se inició el camino para un cambio de paradigma, pasando de la Situación Irregular, que concebía al NNA como alguien objeto de cuidados, a la Doctrina de Protección Integral, que convierte al NNA en sujeto de derechos.

Posteriormente se implementa el SNDPINA, con el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA), y los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia (CCNA), a la cabeza y que tenían la función de definir políticas públicas y

promover espacios de consulta de niñez como los consejos consultivos, como lo establece el artículo 198 del CONA.

El SNDPINA comprendía tres niveles: el de formulación de políticas públicas, el de ejecución o implementación de tales políticas y el tercer nivel que correspondía a la exigibilidad de los derechos. El CONA promovió un sistema de servicio descentralizado, que se fortaleció con la dirección del CNNA, con la intención de restarle carga al Estado el cual ya no podía por sí solo (debía dejar de acaparar funciones pues tantas comprometían su gobernabilidad). En definitiva, “El SNDPINA se constituyó como una herramienta de articulación efectiva desde nivel central hasta territorio gracias a la articulación con los gobiernos seccionales, el trabajo con los municipios, los CCNA y juzgados cantonales” (López, Ob. Cit).

Ahora bien, la Constitución vigente, en su sexta disposición transitoria, estableció que los Consejos Nacionales de Niñez y Adolescencia, Discapacidades, Mujeres, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afro-ecuatorianos y Montubios se constituyeran en Consejos Nacionales para la Igualdad (CNI), adecuándose en su estructura y sus funciones (Morlachetti, 2013).

Por otra parte, en su artículo 156, la Constitución estableció los Consejos Nacionales para la Igualdad. Además, posterior al CONA, y como consecuencia de la Constitución de 2008, se

han elaborado nuevas leyes que han impactado en las instituciones que conforman el SNPINA, bien sea en sus competencias o en su existencia como tal. Como puede notarse, esto es una complicación, especialmente para la niñez y adolescencia que no tienen un instrumento unificado para defender sus derechos, y deben acudir a otros instrumentos jurídicos que compensen el desfase que tiene el CONA con respecto a la Carta Magna actual.

A partir del 2008, el sistema de protección pasaba a obedecer a un sistema mayor, el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (SNIES) también contemplado en la Constitución en el artículo 340, y se entiende como “...el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo” (Constitución del Ecuador, 2008).

#### *Aportes y Sugerencias según autores*

En razón de lo arriba expuesto, la Asamblea Nacional elaboró la Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI) estableciendo un marco normativo e institucional para los Consejos Nacionales para la Igualdad (CNI) entre otros órganos; y además creó los Consejos cantonales (León, 2017). A juicio de Oviedo (2015) la entrada de esta ley reformó de manera

transcendental la institucionalidad del SNDPINA contemplada en el CONA.

De ahí se reitera que sea un problema porque la dualidad o convivencia de las normas, más la transición de las instituciones no ha favorecido a crear un clima que facilite la gobernanza, en parte por la diversidad de actores institucionales de los cuales, hasta cierto punto, no se ha tenido claridad sobre su vigencia y sus competencias. Los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia (CCNA), pasan a ser los Consejos Cantonales de Protección de Derechos (CCPD), por ejemplo, pasan a conocer los temas de niñez y adolescencia, pero también todo lo que es temática intergeneracional, encargándose, por lo tanto, de todos los grupos de atención prioritaria; se le asignan así otras funciones más tácticas al tiempo que han sido despojadas de otras como la vigilancia de todos los actos emanados por los poderes del Estado para que respeten y garanticen los derechos de los NNA. Además, los Consejos nacional y local no tienen fuerza para influir, coordinar, y ejercer, ni tienen en sus funciones un posicionamiento político, ni una ubicación estructural en la institucionalidad vigente; de forma tal que el SNDPINA está desmontado en términos legales e institucionales; no obstante, los organismos creados continúan funcionando, así como los consejos cantonales y las defensorías para atender grupos de atención prioritaria, y las JCPD conservaron sus especificaciones.

Agrega Oviedo (Ob. Cit.), que con la Ley de los Consejos de la Igualdad de 2014 se desmontó el SNDPINA, retrocediendo su institucionalidad en varios sentidos, y como consecuencia de ello, también sus derechos. A su juicio, esto se da con la supresión del CNNA dejando al sistema sin un organismo rector, lo que se traduce en que no hay recuperación ni designación de las funciones de articulación y coordinación entre las instituciones a un órgano nacional y local.

Esto va refrendado por opiniones como la de León (Ob. Cit.), quien además sostiene que en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) estableció que los municipios debían organizar un solo Consejo Nacional de Protección de Derechos para todos los grupos poblacionales. Sin embargo, considera el autor, que el Consejo Nacional para la igualdad Intergeneracional (CNII) no tiene ya funciones relacionadas con el SNDPINA como las tenía el CNNA. Específicamente, ya no puede ejercer la función de definir y evaluar el cumplimiento de la política nacional de protección integral de los NNA.

No obstante, hay autores que tienen más claridad sobre esta problemática normativa e institucional. En este sentido, afirma Oviedo (Ob. Cit.) que con la LOCNI deja de existir legalmente el CNNA, y los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia (CCNA) son reemplazados por los

CCPD. Sin embargo, siguen existiendo “como parte del primer nivel de organismos que conforman el SNDPINA” (Oviedo, Ob. Cit. p.33). Para esta autora, a raíz de las disposiciones establecidas en la LOCNI, puede afirmarse que se le ha hecho una reforma tácita al artículo 192 del CONA que implica la eliminación de los organismos CNNA y CCNA del primer nivel del SNDPINA.

Morlchetti (Ob. Cit.), por su parte, plantea otras serias críticas al SNDPINA. En cuanto al CONNA advierte que hay duplicidad de competencias ya que el CONA establece que el Consejo Nacional y los Consejos Cantonales llevan la formulación de las políticas públicas, pero hay otros instrumentos legales que le dan tal función a algunos ministerios

Por otro lado, el Plan Decenal de Protección Integral contemplado en el CONA se derogó de forma expresa mediante el artículo 13 de la LOCNI que en cambio estableció agendas nacionales para la igualdad. Esto representa una sustitución en el proceso de las políticas públicas integrales para la población de NNA. (Rodrigues, 2018). Además, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVM), apenas promulgada en el 2018, ha obligado a las Juntas Cantonales de Protección de Derechos de niñez y adolescencia (JCPD) a asumir la competencia de otorgar medidas administrativas de protección inmediata a las mujeres que hayan sido víctimas,

estableciendo un procedimiento para tal efecto, que es diferente al que está contemplado en el CONA. A criterio del autor, si bien las JCPD se han mantenido vigentes, tal novedad normativa significa la interrupción del proceso de especialización de los organismos de protección, y una nueva defensa y exigibilidad de derechos que representa una reaglutinación institucional (Rodrigues, Ob. Cit.).

Otro problema normativo institucional atañe a la Defensoría del Pueblo que ha perdido especialización, pues para el periodo de 1998 al 2000 contaba con una Defensoría Adjunta de la Mujer y el Niño, y para el periodo del 2000 al 2008 contaba con la Dirección Especializada de la Mujer, Niñez y Adolescencia; pero, desde entonces, la defensoría ha estado invisible en la estructura de la institución y más bien incorporados en la Dirección de Grupos de Atención Prioritaria (Rodrigues, Ob. Cit.). Además, agrega el autor, la defensoría no ha logrado nunca especializar en sus estructuras institucionales áreas para la niñez y adolescencia.

En cuanto a los órganos de administración de justicia establecidos en el CONA, señala Rodrigues (Ob. Cit.) que, aunque se ha mantenido formalmente esta especialidad, en la práctica no existen juzgados especializados en materia de NNA sino que fueron reagrupados en juzgados de familia, mujer, niñez y adolescencia. Igual suerte han tenido los juzgados para adolescentes infractores, de tal manera que,

aunque existen formalmente no se conoce cuántos hay en el país.

Por otro lado, el Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) realizó una reforma al CONA disponiendo que en los cantones donde no haya presencia de jueces de adolescentes infractores, serán los jueces de familia, mujer, niñez y adolescencia quienes conocerán de la causa y resolverán en primera instancia las causas relacionadas con el adolescente infractor (Rodrigues, Ob. Cit.).

Como puede observarse ha habido un desmantelamiento sistemático y legal del SNDPINA. Sin embargo, algunas instituciones se han conservado. Curiosamente, la Dirección Nacional de Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), que existe desde 1997, es decir, anterior al CONA, es de las contadas instituciones que ha conservado su especialización como órgano del sistema de administración de justicia.

Con respecto a los Procuradores de Adolescentes Infractores de la Fiscalía contemplados en el CONA solo se ha cambiado su denominación, gracias a la reforma que se promovió mediante el Código Orgánico Integral Penal (COIP) que ahora los denomina Fiscales de Adolescentes Infractores. Sin embargo, deja constancia Rodrigues (Ob. Cit.), que de acuerdo a un Informe Oficial no se tiene certeza del número de fiscales ni del número

de defensores públicos especializados en el área de NNA; de igual manera, resalta de dicho informe que a nivel nacional no hay jueces, fiscales ni defensores públicos que estén debidamente capacitados en justicia penal juvenil con un enfoque restaurativo.

#### *A nivel institucional*

A nivel meramente institucional León (Ob. Cit.), advierte que la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017 llevada a cabo por la SENPLADES y el CNII, propenden a generalizar políticas que antes estaban especificadas para cada población, bien sea NNA, jóvenes o adultos mayores. Con esta postura, se suma a la mayoría de los analistas que no consideran favorable que lo concerniente a los NNA se lleve de una manera generalizada, es decir, sin hacer mayores distinciones de los grupos de atención prioritaria.

Asimismo, afirma Oviedo (2018), que para el 2012 se habían creado 204 Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia, llegando a 220 para el 2017; 171 Juntas Cantonales de Protección de Derechos (JCPD), ampliado a apenas 173 en 2017; 104 Consultivos Cantonales de Niñez y Adolescencia que comprende a 1.240 niñas, niños y adolescentes activos, y que alcanza la cifra de 156 para el 2017. Por otra parte, para el 2012 ya se contaban con 895 Defensorías Comunitarias; para el 2010 ya se habían atendido más de 18 mil casos por las Juntas de Protección, y más de 34 mil en otras entidades; casi

medio millón de niñas y niños cedulados; y más de 500 mil adolescentes ya habían ejercido su derecho al voto facultativo.

De manera similar Valenzuela (2018) apunta que:

En el año 2007 se conformó el primer Consejo Consultivo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes con la participación de representantes de 107 cantones de todas las provincias, además de los Consejos Consultivos Cantonales. Y posteriormente se continuó en los años 2009, 2012 hasta el 2016. Con la promulgación de la LOCNI, 2014 en la décima disposición transitoria dispone la conversión de los CCNA en CCPD. Los cuales dentro de las ordenanzas de creación se asignan atribuciones, entre ellas la formulación de la política pública de los grupos de atención prioritaria, promover la conformación y el fortalecimiento de los Consejos consultivos de titulares de derechos (p.40).

Denuncia León (Ob. Cit.), que además de existir una institucionalidad fraccionada, no hay cultura de articulación, tampoco se ha promovido ni concretado en la realidad de forma alguna, ni de forma institucional ni por autoridad alguna, el SNIES. Mientras que a juicio de Benavides y Bonilla (Ob. Cit.), no se han superado del todo las graves dificultades vinculadas a las instituciones encargadas de proteger los derechos de los NNA. Persisten problemas en la estructura comunitaria que atiende a los NNA por cuanto se encuentra sin personal o con personal inadecuado y con

equipamiento insuficiente o que no alcanzan estándares de calidad. Un 40% de los centros de desarrollo infantil necesitan la intervención inmediata del Estado para además invertir en obras nuevas (Benavides & Bonilla, Ob. Cit.).

Con más acritud se denuncia el mantenimiento del carácter bipartido de los consejos, pero son manejados de manera clientelar tanto a nivel nacional como a nivel local. No se han hecho esfuerzos para consolidar tal carácter en la realidad, de manera que la presencia de la sociedad civil es puramente nominal y no se logró dar el peso político de su presencia (Oviedo, Ob. Cit.) Señala también esta autora que los organismos del SNDPINA se crearon sin respaldo político pues los alcaldes no han tenido muy claro la razón de ser de la institución, así como sus funciones.

Tampoco tenían recursos financieros lo que implicó que ni las JCPD ni los CCPD pudieran contar con las condiciones materiales o físicas ni operativas para poder llevar a cabo sus funciones. Pero a criterio de Oviedo, la falta de respaldo político continúa, y por lo tanto la falta de respaldo financiero sigue; en este sentido, los alcaldes siguen sin entender cuáles son los objetivos de las instituciones y el vínculo con ellos tratan de conducirlo en razón de sus intereses políticos, bien sea para las acciones que van a desarrollar como para la propia definición del personal que estará a cargo.

Nuevamente con apoyo de Oviedo (Ob. Cit.), se puede afirmar que los CCNA pasaron a ser consejos de protección de derechos justo cuando comenzaban un periodo de fortalecimiento, lo que complicó su funcionamiento pues ahora tenían que asumir más responsabilidades como defender los derechos de los otros grupos de atención prioritaria. Además, no han contado con asistencia jurídica ni técnica para poder hacer la transición y tener un buen funcionamiento; y esto ha repercutido en sus competencias, especialmente las relacionadas con los grupos de atención prioritaria donde se manifiesta su debilidad. Tampoco han llegado a nivel local los Consejos nacionales para la igualdad; no se han podido concretar las funciones ni la gestión de los CCPD o de los Consejos de Igualdad nacionales y en los casos que se ha concretado no han tenido el impacto deseado. (Oviedo, Ob. Cit.)

Por otra parte, las JCPD no han podido ser debidamente capacitadas, ni han tenido seguimiento y control por una entidad rectora nacional. Esto se ha debido en buena medida por los cambios constantes de los funcionarios o por la falta de recursos y de personal lo que hace que por lo general el funcionamiento sea mediocre o deficitario en lo operativo y lo jurídico; y a pesar de ser conocida esta situación, las otras instituciones no le han brindado apoyo. (Benavides & Bonilla, Ob. Cit.)

Por su parte, Oviedo (Ob. Cit.), denuncia que:

1) La Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional no permite que sean visibles las políticas, programas, proyectos y presupuesto destinados a la población de NNA; por ello se ha estancado el avance en la elaboración de políticas públicas a nivel cantonal, y más aún si están destinadas a los NNA; 2) Persiste una ambigüedad de las competencias y los roles entre los CCPD y las JCPD cuando se trata de actuar ante un caso de amenaza o vulneración de derechos a la niñez y adolescencia; 3) No se ha podido dar una articulación sistémica; las defensorías comunitarias que se encargan de defender y garantizar los derechos de los grupos de atención prioritaria, no han tenido impacto social en su gestión, y parte de ello se ha debido a que no tienen la capacitación ni la asistencia técnica para ello. Solo a nivel nacional, en algunos CCPD y JCPD, es que se han visto transiciones serias y una clara visibilidad de la niñez y adolescencia.

En su momento Morlachetti (Ob. Cit.), expresaba que una amenaza institucional al sistema es que si la presidencia del CNNA es ejercida por un titular del MIES se abre la posibilidad de que, ante un cambio político en el ministerio, las directrices y políticas del CNNA se vean severamente afectadas. Con respecto a los CCNA, Morlachetti denuncia que su proceso de implementación es desigual, pues algunos cantones no tienen ni recursos ni condiciones, tanto material como profesional, para que se conformen de manera adecuada este tipo de instituciones.

Sobre las JCPD, el CONA les da autonomía funcional por lo que cada junta tiene la libertad de actuar de manera independiente, y esto ha conducido a múltiples respuestas de las diversas Juntas ante casos parecidos. Esto a su vez no ha facilitado la generación de mecanismos de rendición de cuentas como para poder determinar qué tan efectivas han sido las JCPD para restituir los derechos de los NNA. Solo un 14% de las JCPD han manifestado contar con suficiente personal de apoyo, y de este porcentaje buena parte está ubicada en la capital ecuatoriana. Ante la presunción de la reforma al SNDPINA que implicaría la sustitución de las JCPD, sus procesos de constitución se han detenido (Morlchetti, Ob. Cit.)

En cuanto a la conformación del sistema judicial, señala Morlchetti (Ob. Cit.) que no fueron incluidos actores claves en la administración de justicia y que cumplen roles de gran importancia en ciertos temas como es el caso de los jueces penales que llevan los delitos sexuales contra los NNA o los fiscales que se han especializado en el tema de violencia sexual e intrafamiliar. El presupuesto es otro aspecto que se le está debiendo al sistema; en este sentido no existen mecanismos de articulación con organismos que no estén dentro del SNDPINA y que representan una ayuda muy significativa para financiar el sistema de protección, como lo es el Ministerio de Finanzas.

Esto se hace más evidente a nivel municipal donde se ha hecho más difícil encontrar o conservar que se asigne un presupuesto que contengan la implementación o el funcionamiento de los CCNA, de las JCPD, entre otros organismos, pues como ya lo ha asomado Oviedo (Ob. Cit.), quienes son los responsables de financiar suelen tener problemas para comprender la utilidad de llevar a cabo políticas públicas en materia de protección integral a los NNA como una de las competencias municipales.

A nivel general Morlchetti (Ob. Cit), denuncia que el sistema de protección no tiene una forma de evaluar y monitorear de forma exhaustiva y sistemática sus alcances y resultados. Por otra parte, al ser reemplazado el CNNA por el Consejo Nacional para la Igualdad Inter-generacional queda la inquietud de saber si las políticas que se lleven a cabo tendrán un carácter universal y por lo tanto se pierda el trabajo en lo particular. Los Consejos Consultivos de los NNA no han podido ser reemplazados por algún otro espacio organizativo equivalente.

Morlchetti (Ob. Cit.), concluye en la necesidad de prestar atención a la necesidad de especificar y especializar las políticas, los programas y el talento humano, y que además sea posible aspirar a mejoras presupuestarias e institucionales posteriormente. Por otro lado, se les debe exigir tanto al gobierno central como al

gobierno descentralizado, que se le conceda la prioridad de alto nivel y con clara identificación a los derechos de los NNA en sus respectivas estructuras, partiendo del hecho de que tales estructuras cuentan con departamentos competentes con facultades y competencias específicas en materia de derechos de NNA. En este sentido, se espera que el SNIES haga contribuciones para respetar y fortalecer al SNDPINA y no ir en detrimento de éste.

Refiere López (Ob. Cit.), que la descentralización que proponía el SNDPINA perdió importancia y se cambió a un modelo mixto de desconcentración y centralismo. Su rol se delimitó a asegurar el ejercicio de los derechos de los NNA entendiéndose como una instancia que aglutina instituciones públicas, privadas y comunitarias. Para López, tal situación fue producto de las políticas manejadas por Correa, para darle predominancia al poder Ejecutivo, para que fuese más fuerte y constante.

También sostiene López que si bien el modelo vigente es una expresión de inclusión pues tiene en la normativa un fuerte componente participativo, también existe el riesgo de que se retroceda en la materia de protección de NNA a nivel de descentralización porque mientras el SDNPINA es un modelo de atención especializado en NNA, el nuevo modelo es de muy amplia inclusión, abarcando varios sectores poblacionales, por lo que

le podrían darle prioridad a la inclusión en detrimento de los avances que se han dado en materia de protección.

Esto recuerda a la etnofagia como una estrategia de la globalización para mantener su dominio haciendo uso de la multiculturalidad. Con la divulgación de los medios de comunicación a la multiculturalidad, como se puede apreciar en series de televisión, se puede llegar a creer que la composición de la diversidad es lo verdaderamente importante, relegando a un segundo y tercer plano otros aspectos que pueden ser tanto o más importante, especialmente en el caso de los NNA.

De acuerdo con López (Ob. Cit.), el SNDPINA, perdió durante el gobierno de Correa su talante de instrumento más visible de la política de protección de los NNA pues fue la agenda del Poder Ejecutivo lo que dominó durante buena parte de su mandato la cual buscaba “reorientar el sistema descentralizado y liderado por el INNFA y retomar la rectoría de las políticas públicas sociales de NNA” (p.77). En este sentido, entre 2007 y 2014 el SNPINA fue sustituido por un Sistema Nacional de Protección Integral que había salido de la agenda del Poder Ejecutivo el cual se plasmó a través de los siguientes instrumentos: la Constitución de 2008, y el COOTAD de 2010 el cual fue desarrollado por la SENPLADES y que promovía un Estado desconcentrado para sustituir al modelo descentralizado.

Hubo también transiciones institucionales que implicaron la eliminación del INNFA y la reforma del MBS a MIES, lo que conllevó a que entre los años 2012 y 2014, en cuanto a las agendas sociales, el rol de la sociedad civil se redujera, y el del sector privado se hiciese casi nulo. Por último, en este periodo, al absorber el MIES el INFA, quedaron relegado muchos actores de la sociedad civil. Las políticas sociales pasaban a la rectoría del Estado y este escenario estaba aupado por la agenda del Ejecutivo. La sociedad civil se ha tenido que atrincherar en los Consejos de Igualdad Intergeneracional y sin embargo estos se han manejado de una manera vertical, con una administración central, sin consolidación institucional, y sin desvincularse de intereses políticos (López, Ob. Cit.).

La incorporación de los grupos vulnerables y su participación en el escenario político ha sido un problema histórico que aún no se ha solucionado a pesar de la modernidad en prácticamente todos los países. Tanto los niños, como las mujeres, los inmigrantes, las minorías culturales, las personas con discapacidad, entre otros, permanecen en situación de vulnerabilidad y también en desigualdad, por lo que les urge que el Estado les dé respuestas efectivas (Wright & Aguirre, 2015). En países como el Ecuador, con fuerte presencia indígena, la incorporación de sus pueblos como actores imprescindibles en el proceso de gobernanza es una de las principales metas de debe plantearse; e

incluso, a lo interno de los pueblos indígenas, la participación de los niños en la toma de decisiones.

A modo de cierre de este punto, ya en cuanto a la materia, a lo largo de la investigación se ha podido constatar que los autores coinciden en que un reto o desafío del SNPINA es combatir de forma efectiva la desbordada violencia contra los niños y adolescentes disfrazada de secretos de familia. Se añade también que los niños se han visto involucrados en migración irregular, trabajo infantil, prostitución infantil, venta de niños.

#### *A nivel conceptual*

De acuerdo con Rodríguez (Ob. Cit.), el sistema especializado llamado protección integral a la niñez y la adolescencia, está apenas contemplado en la Carta Magna lo que lejos de ser una fortaleza es una fragilidad. En la Constitución es apenas en el último párrafo del artículo 341 donde se establece textualmente que “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” (Constitución del Ecuador, Ob. Cit.).

Posterior a la Constitución, señala Rodríguez no ha sido desarrollado y no se ha establecido con claridad la conexión entre el SDNPINA y el de Inclusión y Equidad Social. De ahí que el autor alegue la fragilidad por falta de desarrollo

conceptual. Esto se repite en el caso de sistemas y políticas que son dos conceptos que no han sido precisados.

Otra falencia que alega Oviedo (2018) es que tanto la igualdad como la intergeneracionalidad no se han sustentado de manera programática. Tampoco se han visibilizado las particularidades de los NNA como sujetos de derecho. De acuerdo con Oviedo (Ob. Cit.):

Al parecer lo generacional está basado en una visión fisiológica del desarrollo del ser humano y en las relaciones que este pueda entablar con otros, más no en los sujetos de derechos. En esta lógica de análisis los tres grupos sociales que contempla el mandato de lo generacional quedan invisibilizados y se rompe la tradición tanto legal, institucional como académica en la cual se privilegia y distingue el interés superior de las Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) por sobre otras etapas, condiciones y formas de concebir la protección social, incluso en relación a los grupos prioritarios (p.129).

A criterio de León (Ob. Cit.), no se ha dado una definición de protección social que pueda ser compartida por las instituciones estatales encargadas de llevar las políticas sociales; por eso es necesario que se dé un debate conceptual en el que se pueda precisar qué debe entenderse por protección social y por sistema de protección social. Aunque no ahonda León en los elementos en los

cuáles divergen conceptualmente los diversos actores, obviamente este debate no deja de ser importante, y no debe limitarse a las instituciones públicas, sino que es necesario que se incluyan los actores no estatales, incluido los NNA. De hecho, este debate debería de ser el primero o uno de los primeros en darse en el seno de la gobernanza. Como apunta el autor, la Carta Magna vigente no hace mención del término protección social o sistema de protección social, sino que emplea el término Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, el cual, sin embargo, posterior a la Constitución, no ha tenido un desarrollo en las leyes.

Para León (Ob. Cit.), la protección social, en cuanto a población NNA, puede entenderse como un conjunto de decisiones y medidas de políticas públicas sociales que se ejerce bien sea de manera directa por las instituciones del Estado o a través de los actores privados que por éste han sido autorizados, y que está orientado a garantizar un nivel básico de calidad de vida a los NNA, asegurarles su integridad con respecto a los riesgos y problemas sociales, y en caso de materializarse éstos, entonces reparar los daños y la vulneración de los derechos. La protección social, como política, significa la prevención, la reducción y la eliminación de la vulnerabilidad económica y social de los NNA a la pobreza y la privación (León, Ob. Cit.).

Lo que sí plantea León (Ob. Cit.), es que hay una tensión en los enfoques. Así, hay uno que persigue promover los derechos de todos los grupos poblacionales desde la perspectiva de lo intergeneracional y el ciclo de vida. Mientras que otro enfoque pone énfasis en la especialidad de la problemática y los derechos de los NNA. En otras palabras, hay una postura que cree que debe abordarse de forma general, y otra postura que cree que los NNA merecen ser tratados con criterios particulares.

Tal tensión refiere este autor, surgió a partir de las reformas legales e institucionales producto, a su vez, de la Constitución de Montecristi. No recomienda este autor una visión a largo plazo de la protección integral, la cual es aupada por quienes conciben la población en general, pues pone en riesgo no solo la especificidad de la población, sino la del problema, ya que no cuenta con la metodología ni los protocolos que son específicos para abordar las problemáticas particulares de la población NNA.

Señala León (Ob. Cit.), que a nivel de la sociedad no se ha discutido acerca del tipo de especialización que requieren los NNA y si éste es igual o se diferencia de la especialización que requieren otros grupos de atención prioritaria. Advierte este autor que:

(...) tampoco parece viable y práctico tener estructuras paralelas organizaciones tipo SNDPINA

(consejos cantonales de protección de derechos, juntas de protección de derechos, juzgados y policía especializados) para cada grupo como niños, jóvenes, personas con discapacidad y adultos mayores, con políticas y recursos propios (p.49).

La gran variedad de actores hace más complejo el entramado institucional que está vinculado con las políticas sociales de los NNA y con la protección social. Por una parte, la Constitución, a través de su artículo 341, y el CONA, mediante su artículo 190, regulan el SNDPINA, que es el sistema que se encarga de asegurar el ejercicio de los derechos de los NNA. En el artículo 192 del CONA están establecidos los tres niveles de organismos que integran dicho sistema. Pero en el 2014 se promulga la LOCNI que crea los CNI, que convierte el CNNA en el CNII y los CCNA en CCPD, con lo cual los organismos absorben a los NNA juntos con los otros grupos etarios tales como los jóvenes o los adultos mayores.

### Referencias

- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución del Ecuador*. Quito: Lexis.
- Asamblea Nacional. (2014). *Código Integral Penal*. Quito.
- Beloff, M. (2014). *Protección a la niñez en América Latina. Fortalezas y debilidades*. México: Coordinación Editorial.
- Benavides, J., & Bonilla, J. (2010). *El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia*. Cuenca: Universidad de Cuenca.

- Buaiz, Y. (2009). Medidas de Protección en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. Seminario de Protección y restitución de Derechos.
- Congreso Nacional. (2003). *Código de la Niñez y Adolescencia*. Quito: Registro Oficial.
- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. (2020). *Se consultará a niñas, niños y adolescentes para reformar el Código de la Niñez y Adolescencia*. Obtenido de Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional: <https://www.igualdad.gob.ec/se-consultara-a-ninas-ninos-y-adolescentes-para-reformar-el-codigo-de-la-ninez-y-adolescencia/>
- Díaz, H. (2005). Etnofagia y multiculturalismo. *Memoria*, 1-13.
- Ecuador, Congreso Nacional. (03 de 01 de 2003). *Código de la Niñez y la Adolescencia*. Obtenido de Aprobado mediante Ley No. 100. Publicada en el Registro Oficial No. 737: <http://www.igualdad.gob.ec/docman/bibliotecalotaip/1252--44/file.html>.
- León, M. (2017). *Protección social de la niñez en el Ecuador*. Santiago de Chile: Cepal.
- López, A. (2016). *Estudio de brechas en la implementación de la política de protección especial- acogimiento institucional de niñas, niños y adolescentes en Ecuador*. Quito: Flacso.
- Morlachetti, A. (2013). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mosso, L., Penjerek, M., & Feltrez, R. (2015). *Salud y adolescencia. Opciones para una vida saludable*. Buenos Aires: Maipue.
- Noguerón, P. (1997). Reflexiones sobre Nación-Estado, Poder y Gobierno. *Cultura jurídica*, 43-53.
- Observatorio Social del Ecuador. (2018). *Situación de la niñez y adolescencia en el Ecuador, una mirada a través de los ODS*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF.
- Oviedo, S. (2015). *Estado de situación y análisis del ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el Ecuador. 2014 - 2015*. Quito: Aldeas Infantiles.
- Oviedo, S. (2018). *Legislar para proteger la infancia y adolescencia*. Obtenido de Consejo Nacional para la Igualdad Internacional: <https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/seminario-legislar-sara-oviedo.pdf>
- Rodrigues, B. (2018). Diagnósticos y propuestas para el fortalecimiento del sistema nacional descentralizado de protección integral de niños, niñas y adolescencia. Obtenido de Consejo Nacional para la igualdad intergeneracional: [https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/11/spna\\_benedito-dos-santos.pdf](https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/11/spna_benedito-dos-santos.pdf)
- Rodrigues, B. (2018). *Sistema de protección de la niñez y adolescencia: un análisis de situación en el Ecuador*. Brasilia: Unicef-CNII.
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador. (2019). *Informe de Avance del Cumplimiento de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Quito: Planifica Ecuador.

- Unicef, C. (2006:10). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Madrid: Nuevo Siglo.
- UE- Unicef. (2014). *Manual de los derechos el niño*. Nueva York: Unicef.
- Unicef. (2015). *La inversión en la primera infancia en América Latina*. Panamá: Unicef.
- Unicef. (2017). *Barómetro de opinión de la infancia*. Madrid: Unicef.
- Unicef. (19 de 11 de 2019). *Sin voto, pero con voz: La política también puede estar pensada para la infancia*. Obtenido de Ciudades amigas de la infancia: <https://ciudadesamigas.org/entrevista-infancia-juventud-opinion-politica/>
- UPEL, (2006). *Manual de Trabajos de Grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales*. Fondo Editorial de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Caracas Venezuela.
- Valenzuela, J. (2018). *Condiciones de participación ciudadana para el acceso, estabilidad y representación de Niñez y Adolescencia en el diseño de la política pública. Caso: Consejo de Protección de Derechos del cantón Ibarra, periodo 2016*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Velasco, M. (2019). *Situación de la niñez y adolescencia en Ecuador*. Quito: Observatorio Social del Ecuador.
- Weber, M. (1997). *Economía y Sociedad*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Wright, C., & Aguirre, V. (2015). Grupos vulnerables en el escenario político. En C. Wright, & V. Aguirre, *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria* (págs. 168-180). México: Tirant lo Blanch.
- Zambrano, C. (2005). *Definición de un Modelo de Competencias Institucionales para el Innfa*. Quito: IAEN.