

UNIVERSIDAD DE CUENCA



FACULTAD DE PSICOLOGÍA
CARRERA DE PSICOLOGÍA SOCIAL

**“ANÁLISIS DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL
SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN
EL CANTÓN CUENCA”**

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de
Psicóloga/o Social

AUTORES:

Mercedes Isabel Mogrovejo Mogrovejo.

CI: 0103265203

Fabián Santiago Nugra Sánchez.

CI: 0104911383

DIRECTOR:

Magister Guido Antonio Ávila Ordoñez

CI: 1102436555

Cuenca, junio de 2017.



RESUMEN

La presente investigación fue desarrollada con la participación de actores claves como coordinadores, directores, técnicos de organismos e instancias gubernamentales y no gubernamentales, que trabajan en el tema de la protección integral de derechos de niños y adolescentes en el cantón Cuenca establecido en el art. 190 del Código de la Niñez y Adolescencia.

La finalidad de esta investigación fue analizar el proceso de construcción e implementación del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños y Adolescentes en el cantón Cuenca, para entender y comprender el proceso social bajo las normativas legales vigentes y la coordinación entre las instancias gubernamentales y la sociedad civil para la construcción del Sistema de Protección Integral y su consecuente desarrollo en Cuenca.

El estudio se aborda desde un enfoque cualitativo a partir de la revisión de la literatura y la aplicación de quince entrevistas; información que fue analizada en el programa Atlas ti 7,5 mostrando que en Cuenca la estructuración e implementación de este sistema fue un proceso participativo, de la sociedad civil como del Estado, que mostro sus logros y limitaciones en la organización, definición y funcionamiento de los medios para efectivizar, garantizar y proteger el goce y ejercicio de derechos, deberes y responsabilidades de niños y adolescentes, y que en su transcurso el mismo sistema de protección, los marcos normativos y políticos proporcionan una serie de lecciones y líneas a seguir.

Palabras clave: sistema de protección, derechos, niñez y adolescencia, políticas públicas, participación, sociedad civil.



ABSTRACT.

The present investigation was developed with the participation of key actors like coordinators, directors, technical agencies, governmental and non-governmental organizations, who work on the issue of the comprehensive protection of Children and Teenagers of the city of Cuenca, established in the art.190 of the Childhood and Adolescence Code.

The purpose of this investigation was to analyze the progress of construction and implementation of the Comprehensive Protection of Children and Adolescents System in the city of Cuenca, to understand the social process under the legal regulations in force and the coordination between governmental organizations and the Civil society for the construction of the Comprehensive Protection of Children and Teenagers System and its subsequent development in Cuenca.

The study is approached from a qualitative approach from the literature review and the application of fifteen interviews; analyzed information in the program Atlas ti 7,5 showing that in Cuenca, the structuring and implementation of this system was marked by a participative process, of the civil society as the State, that showed their achievements and limitations in the organization, definition and functioning of the media to exercise, ensure and protect the enjoyment of the rights, duties and responsibilities of children and Teenagers, and that in the course of the same protection system, the regulatory and policy frameworks provide a series of lessons and lines to follow.

Key words: System of protection, rights, childhood and adolescence, public policies, achievements, participation, civil society.



INDICE.

SIGLAS.	9
INTRODUCCIÓN.	10
Doctrina de la Protección Irregular y Doctrina de la Protección Integral.	10
Marco normativo de niños y adolescentes.	12
Política pública en niñez y adolescencia.	13
Sistema de protección integral de niñez y adolescencia.	14
Investigaciones acerca del Sistema de Protección Integral de Niños y Adolescentes. ..	16
METODOLOGÍA.	17
Preguntas de investigación.	17
Objetivos.	18
Enfoque y tipo de investigación.	18
Participantes.	18
Instrumentos de Investigación.	20
Procedimiento.	20
RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN.	21
Análisis y discusión de resultados.	31
Sistema de protección integral de niñez y adolescencia:	34
Marco Legal.	36
Política Pública.	38
Organismos de prestación de servicios para niños y adolescentes:	41
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	42
Conclusiones.	42
Recomendaciones.	43
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.	45
PARTE COMPLEMENTARIA.	47
Anexo 1: Solicitud de consentimiento informado para la aplicación de entrevistas. ..	47
Anexo 2: Guía de entrevista semiestructurada.	48



CLÁUSULA DE DERECHO DE AUTOR.



Universidad de Cuenca
Clausula de derechos de autor

Mercedes Isabel Mogrovejo Mogrovejo, autora del Trabajo de Titulación “Análisis del proceso de construcción e implementación del sistema de protección integral de niñez y adolescencia en el Cantón Cuenca”, reconozco y acepto el derecho de la Universidad de Cuenca, en base al Art. 5 literal c) de su Reglamento de Propiedad Intelectual, de publicar este trabajo por cualquier medio conocido o por conocer, al ser este requisito para la obtención de mi título de Psicóloga Social. El uso que la Universidad de Cuenca hiciere de este trabajo, no implicará afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autora

Cuenca, junio 15 de 2017.

Mercedes Isabel Mogrovejo Mogrovejo

C.I: :.0103265203



CLÁUSULA DE DERECHO DE AUTOR.



Universidad de Cuenca
Clausula de derechos de autor

Fabián Santiago Nugra Sánchez, autor del Trabajo de Titulación “Análisis del proceso de construcción e implementación del sistema de protección integral de niñez y adolescencia en el Cantón Cuenca”, reconozco y acepto el derecho de la Universidad de Cuenca, en base al Art. 5 literal c) de su Reglamento de Propiedad Intelectual, de publicar este trabajo por cualquier medio conocido o por conocer, al ser este requisito para la obtención de mi título de Psicólogo Social. El uso que la Universidad de Cuenca hiciere de este trabajo, no implicará afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autor.

Cuenca, junio 15 de 2017.

Fabián Santiago Nugra Sánchez

C.I: 0104911383



CLÁUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL.



Universidad de Cuenca
Cláusula de propiedad intelectual

Mercedes Isabel Mogrovejo Mogrovejo, autora del Trabajo de Titulación “Análisis del proceso de construcción e implementación del sistema de protección integral de niñez y adolescencia en el Cantón Cuenca”, certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autora.

Cuenca, junio 15 de 2017.

Mercedes Isabel Mogrovejo Mogrovejo

C.I: 0103265203



CLÁUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL.



Universidad de Cuenca
Clausula de propiedad intelectual

Fabián Santiago Nugra Sánchez, autor del Trabajo de Titulación “Análisis del proceso de construcción e implementación del sistema de protección integral de niñez y adolescencia en el Cantón Cuenca”, certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor.

Cuenca, junio 15 de 2017.

Fabián Santiago Nugra Sánchez

C.I: 0104911383.



SIGLAS.

CCNA	Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia
CCPD	Consejos Cantonales de Protección de Derechos
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CNI	Consejos Nacionales para la Igualdad
CNII	Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional
CNA	Código de la Niñez y Adolescencia.
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
GLBTI	Gays, Lesbianas, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales
JCPD	Juntas Cantonales de Protección de Derechos
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IIN	Instituto Interamericano del Niño
INNFA-INFA	Instituto Nacional del Niño y la Familia- Instituto del Niño y la Familia
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
LOCNI	Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
ONGs	Organizaciones No gubernamentales
ONU	Organismo mundial de la Organización de las Naciones Unidas
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PNDPINA	Plan Nacional Decenal de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SNDPINA	Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.



INTRODUCCIÓN.

En el cantón Cuenca existe un total de 417.632 habitantes, de los cuales 163.128 son niños y adolescentes, comprendidos entre los 0 y los 17 años de edad, que representa el 39% de los habitantes del Cantón. (INEC & SENPLADES, 2010); Pero, hasta el inicio del presente siglo, por la legislación vigente, coexistieron con una fatalidad de “invisibilización y exclusión” de las dinámicas sociales, políticas y culturales del país producto de la dominación de la cultura adulto centrista, que se limita a reconocer a la niñez y adolescencia como sujetos de derechos y como un miembro activo y participante en el entorno familiar y social (Moya, 2013). En consecuencia, sumado a estos factores de invisibilización y exclusión; y basados en la doctrina de la situación irregular, las diferentes instituciones, organismos e entidades que trabajaban con niños y adolescentes estaban desarticulados y aislados del Estado, de los propios niños y adolescentes, de la familia, de la comunidad y de la sociedad, orientando sus acciones desde una visión paternalista y asistencialista.

Y es que a partir de 1990 con la ratificación por parte de Ecuador a la Convención sobre los Derechos del Niño, el Estado se ve en la necesidad de adoptar medidas de carácter normativo, económico, político, institucional y cultural para efectivizar sus derechos y promover su inclusión social; por lo que establece el Código de Niñez y Adolescencia para dar cumplimiento a los derechos y responsabilidades de niños y adolescentes; además organiza todo un Sistema de Protección Integral de Niñez y Adolescencia.

Es por esta razón que la investigación se enfoca en este proceso de construcción e implementación de este sistema de protección integral en la ciudad de Cuenca, con interés de identificar y analizar aspectos o acontecimientos importantes en el proceso de construcción del sistema, porque de esta manera se determina los procesos históricos-sociales en el que se enmarca la participación de la sociedad civil, de actores claves, de instituciones, organizaciones y entidades gubernamentales que han sido autores en este proceso.

Doctrina de la Protección Irregular y Doctrina de la Protección Integral.

Este proceso histórico de construcción y reconstrucción del reconocimiento de los derechos de los niños y adolescentes se fundamentan en dos doctrinas:



La Doctrina de la Situación Irregular, marca una diferencia entre menores y niños, pues considera como menor aquel niño que se encuentra en situaciones sociales difíciles; mientras, que se les llama niños a aquellos que acceden a servicios de salud, educación, servicios básicos, etc. (Isch & López, 1998).

Además, para Farith Simon dentro de esta doctrina ya se reconoce la titularidad de ciertos derechos de los niños, pero por su incapacidad no pueden ejercerlos y lo ejerce una tercera persona; es decir, pasa a ser un objeto de derechos hasta que cumplan la mayoría de edad, 18 años, edad en que se les considera ciudadanos y pueden representarse por sí mismos. (Simon, 2008). Siguiendo la lógica de la doctrina de la situación irregular, se establece el Código de Menores que percibe a los niños maltratados, huérfanos, abandonados, mendigos o trabajadores como niños que están en situación irregular y que requieren de compasión y represión (Maluf, 2002).

Esta doctrina estuvo vigente hasta la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989 y por la presión ejercida por la sociedad civil derivó en el desarrollo de los sistemas de protección integral en América Latina.

Desde la visión de Emilio García Méndez, la Doctrina de la Protección Integral se refiere a un conjunto de instrumentos jurídicos internacionales que adopta un nuevo paradigma y se determina un nuevo marco filosófico, conceptual, normativo y jurídico sobre los derechos de niños y adolescentes que establece una serie de corresponsabilidades entre la familia, el entorno y el Estado para que los niños y adolescentes sean considerados como sujetos de derechos y por ende titulares de derechos con la facultad de exigirlos. (García Méndez, 1994).

Para Farith Simon (2008) existen principios básicos en este enfoque: considerar a la niñez y adolescencia como sujetos plenos de derechos; reconocer todos los derechos para todos los niños y adolescentes; diferenciar entre niños y adolescentes víctimas de violencia e infractores; establecer diferenciación entre protección social y protección jurídica. Estos principios son los que organizan la institucionalidad del sistema de niñez y adolescencia, además, garantizan la permanencia y creación de organismos prestadores de servicios para niños y adolescentes que avalen su protección.

Se considera que:



"La doctrina de protección integral: es un salto cualitativo fundamental en la consideración de la infancia: es una legislación aplicable a todos los niños y adolescentes, no es excluyente; la función judicial asume la función específica de dirimir conflictos de naturaleza jurídica; las situaciones de mayor riesgo son atribuidas a la falta de políticas sociales básicas y no a patologías personales, por tanto, el niño, niña o adolescente deja de estar en situación irregular, pasando a hacerlo la institución y órgano que tiene bajo su competencia la protección de la niñez; asegura el principio básico de igualdad ante la ley; elimina la privación de libertad a no ser en casos de comprobada participación en delitos o contravenciones; considera a la infancia como sujeto pleno de derechos; incorpora los principios constitucionales relativos a la seguridad de la persona y concretamente el reconocimiento de los derechos de los infantes y adolescentes, así como los principios básicos del derecho contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño." (INNFA; UNICEF).

Marco normativo de niños y adolescentes.

La Convención sobre los Derechos del Niño supera las instituciones del patronato, la tutela o los consejos tutelares del Estado, que se basan en la doctrina de la situación irregular y en la concepción de que los niños son objetos de protección; para ubicarlos en la doctrina de la protección integral, cuya concepción los reconoce como sujetos de derecho, dotados de capacidad de vivir, tener salud, educación, convivencia familiar, identidad y dignidad. Para garantizar esta nueva concepción de niños y adolescentes los países de la región que ratificaron la convención establecen nuevos marcos legales normativos.

De acuerdo a la Unión Europea, NU, y a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, la mayoría de países de América Latina han adoptado desde la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño, leyes generales de protección o códigos de niñez. Son los casos de La Argentina (2005), Bolivia (1999), Brasil (1990), Colombia (2006), Costa Rica (1998), Ecuador (2003), El Salvador (2009-2010), Guatemala (2003), Honduras (1996), México (2000), Nicaragua (1998), Paraguay (2001), Perú (1992), República Dominicana (2003), Uruguay (2004) y República Bolivariana de Venezuela (2000). (NU; CEPAL, 2010).



En la actualidad, las políticas públicas de los países de América Latina y el Caribe, están marcadas por el drástico cambio en la percepción de la infancia y la adolescencia, producto de la progresiva integración doctrinaria propuesta por la Convención sobre los Derechos del Niño, pues marca y abre nuevos caminos en el enfoque de la infancia y la adolescencia, reconociendo al Estado, gobierno local, familia y sociedad como corresponsables en el diseño y la ejecución de políticas públicas, lo que obliga a los Estados a adoptar medidas de carácter normativo, económico, político, institucional y cultural buscando corregir una serie de condiciones estructurales e históricas de exclusión de la niñez y adolescencia para efectivizar sus derechos y promover su inclusión social; en el caso Ecuatoriano, se ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño, en febrero de 1990, que produjo cambios a nivel normativo: reforma al Código de Menores (1998), aprobación de la Constitución de la República del Ecuador (1998), aprobación del Código de Niñez y Adolescencia (2003).

Política pública en niñez y adolescencia.

La Convención sobre los Derechos del Niño, establece que el Estado y la sociedad son los responsables en la formulación y ejecución de políticas públicas, porque al adoptar el paradigma de la protección integral, se concibe a los niños como sujetos de derecho, dotados de capacidad de vivir, que acceden a servicios de salud, educación, convivencia familiar, identidad y dignidad. Por lo que el país tiene que ajustar sus marcos normativos y sus condiciones socioeconómicas y políticas para garantizar la definición y ejecución de estas políticas públicas.

En este sentido el Instituto Interamericano del Niño considera que, una Política Pública es un “conjunto articulado de acciones en busca de una finalidad” que incluye un nivel nacional, un nivel intermedio, del Estado, provincia, departamental y un nivel local y/o municipal. Dicha articulación de acciones ocurre cuando el Estado y la sociedad civil logran trabajar mancomunadamente por el derecho, por la promoción, la defensa y la protección de los derechos de los niños y los adolescentes. (IIN, 2012)

Sin embargo, a pesar de que exista una política nacional o local definida, con sus respectivos, planes, programas y proyectos, su operatividad es más o menos difícil, porque requieren de recursos o tienen que superar problemas estructurales y organizacionales que pueden afectar su eficacia y eficiencia.



Sistema de protección integral de niñez y adolescencia.

De acuerdo a la Teoría General de Sistemas desarrollada por el biólogo Bertalanffy, un sistema es un conjunto organizado de elementos que interactúan entre sí o son interdependientes, formando un todo complejo, identificable y distinto. Los elementos de este sistema incluyen no sólo componentes físicos, sino las funciones que estos realizan; dentro del sistema se encuentran subsistemas que conforman un conjunto de elementos siempre y cuando estos se mantengan en relación entre sí y los hace identificable y distinto. (Bertalanffy, 1985)

Sobre el sistema de protección de la infancia, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, considera que los sistemas de protección están conformados por un conjunto de leyes, políticas y servicios necesarios en todos los ámbitos sociales—especialmente en el ámbito del bienestar social, la educación, la salud y la justicia— para apoyar la prevención de los riesgos relacionados con la protección y la respuesta en este sentido (Morlchetti, 2013).

Por otro lado, de acuerdo al Art. 190 del Código de la Niñez y Adolescencia, el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia “es un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan, controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia; define medidas, procedimientos; sanciones y recursos en todos los ámbitos para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de niñez y adolescencia”. (CNA, 2003).

Para la implementación de este sistema se requiere la participación de todos los actores para que sea una construcción colectiva y que responda a características culturales, sociales, étnicas, financieras, a necesidades locales y aspiraciones de sus miembros. Además, de un cambio de visión del gobierno local, que permita que se asuman estas nuevas funciones y responsabilidades; asimismo, se requiere que las instituciones que trabajan con niños se agrupen en torno a un objetivo común para lograr legitimidad y asegurar el ejercicio y garantía de derechos y no se vuelva un organismo burocrático con intereses particulares o clientelares. (Sampedro, 2004)



La conformación de este Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Niñez y Adolescencia está conformada por tres niveles interrelacionados: 1. Organismos de definición, planificación, control y evaluación de política: Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia. 2. Juntas Cantonales de Protección de Derechos y Administración de Justicia Especializada de Niñez y Adolescencia y otros organismos. 3. Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos: entidades públicas y privadas de atención (CNA, 2003).

En palabras de Verónica Moya, la Constitución de 1998, recoge este mandato de la Convención sobre los Derechos del Niño y organiza el SNDPINA que es ratificado por la Constitución de la República del Ecuador del 2008, en el art. 341, como el responsable de asegurar los derechos de este grupo poblacional y menciona que este sistema será el encargado de asegurar el ejercicio de derechos de niñez y adolescencia y que serán parte de este sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias (Asamblea Constituyente, 2008); sin embargo, dispone la organización de un Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social para asegurar la protección de los grupos de atención prioritaria (Moya, 2013).

A partir del año 2014 con la aprobación de la Ley Orgánica de los Consejos de la Igualdad Intergeneracional se plantea modificaciones y cambios en el SNDPINA, para dar paso a un sistema integral para todos los grupos de atención prioritaria, a través de un proceso de reestructuración: los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia serían reemplazados por los Consejos Cantonales de Protección de Derechos y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos formarían parte de la Defensoría del Pueblo o entidades de justicia. Además, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, en el art. 54, literal j, ya establece funciones para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales donde se determina que entre sus competencia está implementar los sistemas de protección integral que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de derechos y la conformación de Consejos Cantonales, Juntas Cantonales y redes de protección para grupos de atención prioritaria (COOTAD, 2010); aquello supone un cambio estructural importante con adeptos y detractores sobre todo en cuanto a la especialidad de protección integral de niñez y



adolescencia.

Investigaciones acerca del Sistema de Protección Integral de Niños y Adolescentes.

Durante las últimas décadas ha existido un importante interés en torno a la implementación de sistemas de protección de derechos de niñez y adolescencia a partir de la influencia de la sociedad civil, compuesta mayoritariamente por ONGs, instituciones y entidades no estatales y del propio Estado, que han impulsado que se desarrollen una serie de investigaciones tanto en Latinoamérica como en Ecuador.

Lismary Marcano y Yamile Cumana en el 2009, plantean un estudio descriptivo del sistema de protección de derechos de niñez y adolescencia en el Municipio Península de Macanao en Venezuela, la investigación es de tipo descriptivo y el diseño metodológico de campo; se aplicó cuestionarios a funcionarios del Consejo Municipal de Derechos, representantes de la comunidad organizada y a niños y adolescentes quienes conforman una muestra de estudio intencional de 72 personas.

La información recolectada permitió conocer que una de las debilidades del sistema es la no formulación de políticas públicas municipales de protección al niño y adolescente además que la participación de la sociedad como corresponsable de la protección de la infancia no solo impone la adopción de una nueva ética social y de significativos cambios en la estructura institucional del Estado, sino que de esa participación depende el éxito de un nuevo paradigma. (Marcano & Cumana, 2009)

Mientras que en México en el año 2008-2010, Annie Herrera Zamora realizó un estudio sobre el impacto de la doctrina de la protección integral de los derechos de la infancia en los derechos económicos, sociales y culturales en el Distrito Federal; partiendo de un análisis de los cambios a partir de la firma de la Convención sobre los Derechos del Niño y de los programas que representan políticas públicas basadas en dichas leyes para ver la consistencia con la Convención sobre los Derechos del Niño y los principios de la Doctrina de la Protección Integral así como un análisis de las recomendaciones internacionales al país en la materia.

Esto permitió conocer que cada Estado cumple sus obligaciones derivadas de la firma de tratados internacionales de diferentes maneras, los cambios han sido graduales y muy recientes, particularmente en derechos económicos y sociales; la adopción de la



doctrina de la protección integral contenida en la Convención sobre los Derechos del Niño ha quedado en esfuerzos legislativos que no se ven reflejados, necesariamente, en políticas públicas. (Herrera, 2011)

Finalmente, la Organización Visión Mundial durante el año 2011 y 2012, realizó una investigación regional a nivel nacional y comunitario en 10 países de América Latina y el Caribe sobre los sistemas de protección integral. Este análisis parte del uso de la herramienta de análisis, diseño y planificación (ADAPT, Analysis, Design and Planning Tool) donde los niños y adolescentes son los actores para identificar y analizar los problemas prioritarios de protección de la niñez y las fortalezas y brechas en el sistema de protección de la niñez a nivel comunitario y nacional.

Los resultados que obtuvieron fue que las leyes rara vez coinciden con la realidad y no se adaptan a los contextos locales. Existen importantes brechas entre el sistema formal de Protección y las necesidades locales de atención básica a los derechos de la niñez, por ejemplo, la falta de cobertura, encontrando una notoria ausencia en las áreas geográficas en donde se realizó las investigaciones de las principales instituciones de Estado responsables de la protección especial a la niñez; esto genera indefensión para la población infantil. Existe una ausencia constante de información útil y consistente acerca de los niños y adolescentes, lo cual hace que parezca difícil crear nuevas leyes. La aplicación de los mecanismos para la protección de la niñez y la adolescencia son débiles o no existen, lo cual resulta en leyes que son relativamente inútiles. Existe una falta de colaboración entre el Estado y los municipios o gobiernos locales y sucede lo mismo entre el Estado y los actores informales, lo cual debilita cada vez más al sistema de protección de la niñez. (Organización Visión Mundial, 2014).

METODOLOGÍA.

Preguntas de investigación.

- a. ¿Cuáles son los procesos sociales y normativos de base que permitieron la organización e implementación del Sistema de Protección Integral del cantón Cuenca?
- b. ¿Cuáles son los logros y limitaciones del proceso de operación del Sistema de Protección Integral de Derechos de niños y adolescentes de la ciudad Cuenca?
- c. ¿Cuáles son las lecciones aprendidas del proceso de implementación y operación



del Sistema de Protección Integral de Derechos de niños y adolescentes de la ciudad Cuenca?

- d. ¿Cuáles son los alcances y acciones que ejecutan las autoridades responsables del GAD de Cuenca a favor de niños y adolescentes en el ámbito de la Protección Integral?

Objetivos.

Objetivo General.

Analizar el proceso de desarrollo, implementación y operación del Sistema de Protección Integral de Derechos de niños y adolescentes en el cantón Cuenca.

Objetivos Específicos.

- a. Determinar la relación entre las políticas, marco normativo y procesos sociales para el diseño, implementación y operación del Sistema de Protección Integral del cantón Cuenca.
- b. Analizar los lineamientos estratégicos, cobertura, registro y referencia de atención del Sistema de Protección Integral del cantón Cuenca.
- c. Contrastar el proceso de diseño y ejecución de las políticas públicas de Protección Integral en torno a la prestación de servicios especializados para niños y adolescentes.

Enfoque y tipo de investigación.

La investigación es de carácter cualitativo de tipo exploratorio- descriptivo que se basa en la metodología interpretativa o hermenéutica; ya que recurre a la recolección de información y trata de conocer los hechos, los procesos y los fenómenos en general para el desarrollo de conceptos.

Participantes.

La muestra en esta investigación es de tipo no probabilística y estuvo dirigida a quince expertos en el tema por cuanto nos concierne casos que nos ayuden a entender el problema y a responder las preguntas de investigación; por lo que en este estudio se necesitó la opinión de actores claves tanto de la sociedad civil como del propio Estado, entendiendo a la sociedad civil como aquellas ONGs o instituciones no gubernamentales, que han participado en procesos del Sistema de Protección Integral, representantes de



coordinación y técnicos ejecutores partícipes de los procesos de discusión de políticas públicas; y por parte del Estado aquellos actores claves, autoridades y funcionarios tanto del Ministerio de Inclusión Económica y Social como del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca.

IDENTIFICACIÓN	FUNCIÓN.
Arq. Fernando Cordero	Ex alcalde de la ciudad Cuenca; periodos 1996-2005
Ing. Marcelo Cabrera	Alcalde de la ciudad Cuenca; periodo 2014-2019
Dra. Catalina Mendoza	Ex secretaria ejecutiva del CCNA- Cuenca.
Mgtr. Silvia Oleas	Secretaria Ejecutiva del CCPD- Cuenca.
Mgtr. Xiomara Ortiz	Coordinadora de la JCPD- Cuenca.
Msc. Fernando Vásquez	Ex miembro de la JCPD- Cuenca.
Ing. Andrés Peñafiel	Ex director de la Dirección de Desarrollo Social del GAD Cuenca.
Lic. Jorge Ordoñez	Director actual MIES- Cuenca.
Organizaciones Sociales	Mensajeros de la Paz: Padre José Luis Sánchez.
	Fundación María Amor- Cuenca: Coordinadora Ing. Marlene Villavicencio.
	Defensa de los Niños Internacional (DNI): Lcdo. Manuel Martínez.
	Aldeas Infantiles SOS- Cuenca: Coordinadora Sonia Machuca.
	Director de Word Visión: Dr. Fernando Sánchez.
Mgtr. Verónica Moya.	Secretaria Ejecutiva SNDPINA Quito.



Msc. Germán Luzuriaga	Consultor experto en planificación local (GAD Cuenca) y Docente de la Facultad de Psicología de la Universidad de Cuenca.
-----------------------	---

Instrumentos de Investigación.

Las técnicas utilizadas en esta investigación para lograr los objetivos planteados fueron cualitativas, como entrevistas de tipo semiestructuradas dirigidas a actores claves de la sociedad civil y del Estado quienes han participado en la construcción del sistema de protección integral de niñez y adolescencia o han estado en relación al tema. Para la obtención de la información se construyó la guía de entrevista que fue validada en una aplicación, posteriormente siendo ajustada para su uso definitivo, lo que permitió que los participantes recuerden aspectos referentes de la construcción e implementación del sistema de protección integral de niñez y adolescencia en Cuenca; además de recabar información a fondo de esta construcción e implementación. (Ver Anexo 2.)

Procedimiento.

El procesamiento de la información estuvo compuesto por 2 etapas:

Selección de la documentación: se obtuvo información en fichas nemotécnicas respecto al Sistema de Protección Integral, recolección, clasificación, análisis e integración de la misma; estos criterios de selección fueron establecidos de acuerdo a los componentes del sistema de protección integral, marco legal de niños y adolescentes, política pública y organismos prestadores de servicios a niños y adolescentes.

Para el procesamiento de la información obtenida a través de la implementación de entrevistas se inició con la digitación y transcripción de cada una de las entrevistas que fueron registradas en audio. Posterior a esta etapa se procedió al volcado de la información en el software Atlas ti, versión 7.5, que nos permitió organizar la información obtenida mediante el establecimiento de códigos. Al finalizar esta actividad se obtuvo reportes en función de los códigos planteados que corresponden a un resultado integro de todo el conjunto de entrevistas estructurado de acuerdo a los objetivos planteados al inicio.

El análisis de la información global se dio a partir de los reportes obtenidos con el programa Atlas ti 7,5, estos fueron trasladados a un conjunto de matrices divididas por



logros, limitaciones, líneas a seguir y lecciones aprendidas creadas en el software Excel, esto nos permitió contrastar la información recopilada. Mediante el Atlas también se crearon redes categoriales con los diferentes componentes de la investigación que nos asintió identificar relaciones e influencias entre los distintos componentes del sistema.

RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN.

A continuación, se presentan los resultados del proceso de investigación de campo; este se divide en cuatro componentes básicos (Sistema de protección integral de niñez y adolescencia, marco legal de niñez y adolescencia, políticas públicas y organismos público- privados de prestación de servicios en niñez y adolescencia) que orientan y determinan la investigación con sus respectivos: logros, limitaciones, lecciones aprendidas y líneas a seguir.

Componentes:

Sistema de protección integral de niñez y adolescencia.

Logros del sistema de protección integral de niñez y adolescencia.

En la ciudad de Cuenca existieron iniciativas ciudadanas y autoridades comprometidas en fortalecer los derechos y establecer una política integral de atención de niños y adolescentes, además de establecer servicios de atención para los sectores más vulnerables de la ciudad: se crearon espacios de primera acogida para la niñez y adolescencia, además con el apoyo de ONGs se desarrollaron mesas de trabajo en el que se definieron programas y proyectos; se crearon rutas y protocolos para la restitución de derechos, además, se destinaron recursos económicos para procesos de capacitación técnica de seguimiento y evaluación de los programas implementados: programas del ORI, etc.

Por lo que podría considerarse a Cuenca como pionera en lo que se refiere a política pública, a nivel regional y nacional, por el conjunto de iniciativas de diversos grupos, colectivos y organizaciones de la sociedad civil que coordinaba procesos mediante un trabajo conjunto con la mesa cantonal de niñez y adolescencia.

En Cuenca, existían experiencias de trabajo en red entre los diferentes organismos para la prevención y atención de niños víctimas de maltrato desde antes del establecimiento del Código de Niñez y Adolescencia; y es que a partir del establecimiento



de este Código en el año 2003, se cuenta con una base legal para la promoción de procesos de protección de derechos de niños y adolescentes, además de definir la creación de un sistema de protección integral de derechos, proceso promovido desde la sociedad civil, movimientos sociales y ONGs, con una postura clara y definida sobre la protección de derechos de niños y adolescentes y con la participación de 30.000 personas entre niños, adolescentes y adultos aproximadamente.

El GAD cantonal de Cuenca en el año 2010 impulsa la creación del Consejo de Protección de Derechos de niños y adolescentes, y en el año 2012 se crea el plan de erradicación de toda forma de abuso; posteriormente el Estado asume esto ya como una política pública.

Limitaciones del sistema de protección integral de niñez y adolescencia.

El sistema se construyó con un enfoque institucional, entendiendo que el sistema era la sumatoria de instituciones, pero no es así, puesto que hay un nivel social por la presencia de los sujetos; esto provocó que las entidades que conforman el Sistema de Protección Integral se limiten en sus funciones y competencias, creando políticas, planes, programas y proyectos rígidos sin vinculación de la sociedad.

La asignación presupuestaria por parte del GAD cantonal de Cuenca para la inversión social se estancó en el 10% del presupuesto y asimismo no se especifica dentro de la ley si ese 10% es únicamente para niñez y adolescencia o para la atención de todos los grupos de atención prioritaria y como o en que se debería invertir esos recursos.

Ecuador ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, sin embargo, aún se mantiene una infancia que es invisibilizada por una cultura adultocentrista dominante, por la falta o la existencia de profesionales no especializados y sin formación desde el enfoque de derechos, que provoca que sus acciones se basen en el tecnicismo y en la burocracia institucional.

Lecciones aprendidas del sistema de protección integral de niñez y adolescencia.

La sociedad civil, los movimientos sociales y las entidades privadas compartían un sentimiento social de apoyo para establecer un sistema de protección integral de niños y adolescentes; además, la voluntad política de las autoridades permitió posicionar la normativa de niñez y adolescencia a través de la organización y movilización ciudadana



y política.

La formación continua, bajo el enfoque de la doctrina de la protección integral, de los diferentes técnicos y personas que trabajaban con el tema de derechos fue importante porque permitió compartir y difundir experiencias y procesos vividos.

La inversión presupuestaria en el momento de la implementación y construcción del sistema de protección integral de niñez y adolescencia estuvo acorde, pero en la actualidad no ha sido revisada ni ha existido algún incremento, y se hace necesario considerar que, en el día de hoy, las condiciones y las demandas en la problemática de niñez y adolescencia han incrementado.

El Consejo Cantonal de Protección de Derechos es un ente que transversaliza los componentes de protección mediante la participación y la conformación de redes institucionales de los organismos de protección y restitución de derechos con los organismos de prestación de servicios.

Líneas a seguir del sistema de protección integral de niñez y adolescencia.

A pesar de que exista la ley de los consejos de la igualdad intergeneracional se debe garantizar la permanencia de un sistema de protección especializado en Niñez y Adolescencia, pero también de una justicia especializada para niños y adolescentes, es decir, donde los jueces tengan la formación adecuada y la cobertura únicamente de este grupo de atención.

Es necesario realizar evaluaciones al sistema de protección integral en niñez y adolescencia con sus respectivos logros y retrocesos, además, es importante fortalecer los procesos de participación social y generar nuevos espacios de participación para fortalecer la corresponsabilidad entre los diferentes niveles y organismos, público-privados, que conforman el Sistema de Protección Integral de niñez y adolescencia.

Marco legal relacionado con niñez y adolescencia.

Logros del marco legal de niñez y adolescencia.

Con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990 en el Estado se producen varios cambios en el marco normativo: en 1998 se reforma el Código de Menores, y en este mismo año, se reforma la Constitución de la República del Ecuador y en el año 2003 se aprueba el Código de la Niñez y Adolescencia.



Para la implementación de este Código de Niñez y Adolescencia y para crear el sistema de protección integral de niñez y adolescencia, las instituciones públicas y de la sociedad civil fueron claves en procesos participativos de capacitación y formación desde una mirada de derechos centrada en criterios y necesidades de protección especial de niños y adolescentes.

La Constitución del 2008, reconoce los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, además, recobra su responsabilidad al convertirse en garantista de derechos, establecidos en la Constitución y en los marcos internacionales, con énfasis en grupos de atención prioritaria. Recoge las temáticas de niños y adolescentes, reconoce el Código de Niñez y Adolescencia y al SNDPINA; a la vez, plantea la creación de los Consejos Nacionales para la Igualdad Intergeneracional, pero manteniendo la prioridad absoluta de niñez y adolescencia sobre los grupos de atención prioritaria.

A partir del año 2014 se aprueba el sistema nacional de inclusión y equidad social, con ello, las agendas de la igualdad intergeneracional que proporcionan otra dinámica que modifica la especificidad y especialidad del sistema de protección de niñez y adolescencia. Con este nuevo sistema los consejos cantonales de niñez y adolescencia pasan a llamarse Consejos Cantonales de Protección de Derechos y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos son absorbidas por las defensorías del pueblo, entidades de justicia u otra entidad del Estado, y asumen funciones descritos en el COOTAD, pues este Código, como normativa local fortalece las Políticas Públicas al establecer las respectivas competencias y funciones de los diferentes niveles de gobierno.

A nivel cantonal se han creado ordenanzas y reglamentos que han guiado procesos de promoción, vigilancia, exigibilidad y restitución de derechos de niñez y adolescencia, tal es el caso de la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2007-2010, el Plan Cantonal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia 2008-2020.

El Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia, se constituyó en el 2005 presidido por el Ing. Marcelo Cabrera, alcalde de Cuenca, esto significó tener un organismo colegiado a nivel cantonal, encargado de elaborar y proponer políticas públicas para la protección de los derechos de niños y adolescentes; y para que esto se efectivice,



en el 2008 se aprueba la ordenanza municipal para destinar recursos para el desarrollo de políticas públicas de acuerdo a los principios de prioridad absoluta establecidos en el Código de la Niñez.

Limitaciones del marco legal de niñez y adolescencia.

Los organismos que conforman el Estado están centralizados en un solo poder político que vulnera lógicas participativas para la protección y restitución de derechos de niños y adolescentes; además, estos entes no deberían tener afiliación política porque pueden debilitar y restringir la autonomía de organismos públicos y/o privados.

El no empoderamiento de las agendas de la igualdad intergeneracional por los actores, sujetos o colectivos en su construcción, pierden principios de especificidad y especialidad de niñez y adolescencia y limita acciones para llevar acciones de concreción de la política pública.

Lecciones aprendidas del marco legal de niñez y adolescencia.

Los instrumentos internacionales constituyen referentes para validar el trabajo local respecto a niños y adolescentes y nos indica que estas acciones y procesos no son un interés o un abordaje nacional y local, sino que es un interés generalizado e internacional que ha logrado orientar este proceso de construcción.

Las agendas de la igualdad intergeneracional se construyen desde el ciclo de vida y no desde la intergeneracionalidad; porque se considera el desarrollo por etapas mientras que lo intergeneracional se refiere a las relaciones entre distintos niveles de desarrollo entre niños, personas adultas, personas con discapacidad, etc. y a la vez, estas relaciones encubren el ejercicio de poder. También, es importante que estas agendas respondan a las necesidades locales y a los colectivos sociales, porque de ello depende la articulación y estructuración de los diferentes consejos de la igualdad intergeneracional.

La construcción de políticas públicas fue un proceso en doble vía, que partió del involucramiento y la movilización de los actores sociales, ONGs e instituciones hacia el Estado, donde al aprobarse como política pública el Estado adopta un rol de garantista y promotor de los derechos.

La gobernabilidad obedece a un tema estructural y de enfoque de derechos y experticia en lo social, donde se da peso a los actores sociales, se debe considerarlos e



integrarlos a los diferentes niveles de gobierno con el propósito de que estos puedan incidir en la toma de decisiones.

Líneas a seguir del marco legal de niñez y adolescencia.

Los marcos legales, reglamentos y códigos de la niñez deben ser revisados y ajustados a la situación actual de la niñez y adolescencia; siendo conveniente reformar la legislación de niñez y adolescencia, especializada y propia para este grupo.

Se debe fortalecer procesos de participación y crear nuevos espacios de protagonismo desde los niveles de gobierno local y de la sociedad civil para recobrar ese sentido de pertenencia, de interés y de lucha social que promuevan cambios a nivel político y social.

La política pública debe nacer de las necesidades reales de los grupos de atención prioritaria que permita flexibilidad y ajustes para su ejecución, en consecuencia, debe ser una estructura abierta y flexible. Asimismo; es importante que las metas de las diferentes políticas públicas sean claramente definidas y que permitan reflejar resultados reales y medibles, caso contrario, éstas no se ejecutan de forma efectiva en el territorio.

El sistema de protección integral debería crear y ejecutar políticas públicas que generen programas y proyectos que beneficien a los grupos de atención prioritaria, como niñez y adolescencia, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas, etc.

Política pública en materia de niñez y adolescencia.

Logros de las políticas públicas en niñez y adolescencia.

Las políticas públicas establecidas durante los últimos años por el Estado han propiciado el cumplimiento de los derechos más elementales: de supervivencia, de acceso a servicios de salud, educación e inclusive en términos de justicia; además se evidencia un aumento de los estándares de calidad en el país que pueden ser equiparados con los estándares de grandes países de la región como Argentina y Brasil.

El Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, tiene la rectoría a nivel nacional del sistema de protección integral de niñez y adolescencia, es el encargado de formular políticas públicas sectoriales y vigilar su cumplimiento. El Consejo Cantonal de Protección de Derechos, tiene la competencia de observar y exigir que se cumpla o



implemente la política pública local y transversalizar políticas a nivel nacional.

Limitaciones de las políticas públicas en niñez y adolescencia.

La política pública se concibe únicamente como la oferta de servicios, por lo que en la ciudad de Cuenca el modelo de desarrollo se basa en un modelo neoliberal, sustentado en “Cuenca patrimonio cultural de la humanidad”, y que en la actualidad se requiere de un cambio de modelo a uno más incluyente y equitativo enfocado a los grupos de atención prioritaria. Asimismo, en el Cantón se han diseñado y aprobado políticas públicas, que para su operación requieren de un presupuesto específico encaminado a los grupos de atención prioritaria pero que muchas veces es limitado.

La burocracia de administraciones municipales y las tecnocracias hacen que muchas veces las políticas promuevan actos y servicios clientelares de beneficio subjetivo que se convierten en instancias asistencialistas o paternalistas que imposibilitan el ejercicio real de los derechos.

Las políticas públicas se vuelven rígidas en la práctica y no se diseñan desde las peculiaridades del propio territorio ni desde las necesidades de los colectivos, lo que representa que las personas, los grupos de atención prioritaria tengan que ajustarse a la propuesta de la política pública. Así mismo, procesos de seguimiento y evaluación de políticas públicas son desconocidos lo que representa una debilidad en su avance.

Lecciones aprendidas de las políticas públicas en niñez y adolescencia.

La política pública a nivel nacional está definida y respaldada en la Constitución del 2008 y en el COOTAD y a nivel local esta propuesta en el PDOT, esto sustenta los marcos de acción para que las instituciones, organizaciones, público-privadas, generen políticas, programas y proyectos de protección integral de niñez y adolescencia.

Las Políticas Públicas, deben estar coordinadas con todos los entes responsables, nacionales y locales, para optimizar recursos y esfuerzos; además deben estar vinculadas con otras normativas legales como la ordenanza local del sistema de protección para asegurar la protección integral de derechos y garantías de niños y adolescentes.

Líneas a seguir de las políticas públicas en niñez y adolescencia.

Para la construcción de políticas públicas se requiere de la participación y de la corresponsabilidad entre la ciudadanía, la sociedad civil y el Estado, y están determinadas



por las particularidades del contexto, sea urbano o rural, de las problemáticas y necesidades de los beneficiarios, por lo que es primordial contar con un seguimiento específico y especializado de los logros alcanzados, para reformular acciones desde los actores locales.

Fortalecer la gestión pública del GAD, en el que se coordine, se plantee estrategias y lineamientos para superar problemáticas en función de las necesidades de los grupos de atención prioritaria. Es necesario que la política pública robustezca las acciones de las instituciones privadas mediante la creación o mejora de las redes de coordinación entre los diferentes organismos del SNDPINA, porque las entidades gubernamentales ya cuentan con el apoyo financiero y de recursos del gobierno central.

En el Cantón Cuenca se debe recuperar procesos de participación social y comunitaria, debe incluirse a gran parte de la población que conforma los grupos de atención prioritaria, porque se tiene que proponer y aprobar políticas, programas y proyectos para estos grupos; también es necesario involucrar a las Defensoría Comunitarias.

Organismos publico privados de prestación de servicios para niños y adolescentes.

Logros de organismos público-privados del sistema de protección integral de derechos de niños y adolescentes.

El sistema de protección integral de niñez y adolescencia en el cantón Cuenca es un sistema global en la que las instituciones público- privadas, basan su accionar en la observancia, protección y exigibilidad de derechos; restitución de derechos y prestación de servicios.

Los servicios y competencias de los organismos que conforman el sistema de protección rigen su atención bajo los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño y del Código de la Niñez y Adolescencia que han logrado fortalecer el sistema.

Limitaciones de organismos público-privados del sistema de protección integral de derechos de niños y adolescentes.

El SNDPINA se construyó con un enfoque institucional, a partir de la sumatoria de instituciones del Estado y de la sociedad civil; sin considerar las demandas, el nivel social y comunitario o los territorios urbano-rurales.



La política social ha sido vista única y exclusivamente como la prestación de servicios; así como el hecho de que estos servicios estén localizados en el área urbana o estén centralizados en un determinado sector y no esté distribuido en el ámbito rural; esto ha permitido que las problemáticas se mantengan y dificulten la efectividad de los derechos de niñez y adolescencia.

Los organismos de protección del municipio se desconectan de la política nacional por brindar servicios que muchas veces son competencia de otras instituciones, y que pueden generar interferencias en la consecución de los grandes objetivos y metas nacionales. En la prestación de servicios se mantienen limitaciones burocráticas y administrativas, que conlleva, a que primen esas concepciones de re-victimización y vulneración de derechos.

Con la aprobación del sistema nacional de inclusión y equidad social se ha perdido claridad en los organismos que conforman el sistema de protección integral de niñez y adolescencia, respecto de cómo se debe dar este proceso de estructuración y articulación para dar respuesta a todos los grupos de atención prioritaria. Así, por ejemplo, la JCPD, organismo más importante dentro del sistema de protección integral, actualmente no tiene definido a que entidad pertenece, si es a la municipalidad, a la administración de justicia o a la defensoría del pueblo; por otro lado, no está claro si seguirán teniendo la responsabilidad de protección y exigibilidad de derechos únicamente de niños y adolescentes o de todos los grupos de atención prioritaria.

Lecciones aprendidas de los organismos público-privados del sistema de protección integral de derechos de niños y adolescentes.

Se requiere mayor articulación entre los distintos organismos de prestación de servicios en el territorio para coordinar acciones a favor de la protección o restitución de derechos en Niñez y Adolescencia y no limitarse a cumplir únicamente sus competencias sin tener en cuenta las necesidades y características de los grupos de atención prioritaria a los que responde.

Es necesario fortalecer a las entidades de atención y prestadoras de servicios privados, en este sentido a aquellas ONGs y/o instituciones, porque los organismos del Estado al ser parte del gobierno central ya tienen financiamiento; mientras que las



organizaciones civiles son débiles en este sentido; pueden prestar servicios, pero estos pueden no alcanzar estándares mínimos de calidad.

Los organismos de protección integral y de prestación de servicios para niñez y adolescencia deben generar procesos de atención en tiempo real conjuntamente con los actores comunitarios para garantizar una protección inmediata en el propio contexto con la finalidad de prevenir situaciones de vulneración o violación de derechos.

Líneas a seguir de los organismos público-privados del sistema de protección integral de derechos de niños y adolescentes.

Se requiere mayor articulación entre los distintos organismos de prestación de servicios en el territorio para coordinar acciones a favor de la protección o restitución de derechos en Niñez y Adolescencia y no limitarse a cumplir únicamente sus competencias sin tener en cuenta las necesidades y características de los grupos de atención prioritaria a los que responde.

Es necesario fortalecer a las entidades de atención y prestadoras de servicios privados, en este sentido a aquellas ONGs y/o instituciones, porque los organismos del Estado al ser parte del gobierno central ya tienen financiamiento y recursos propios; mientras que las organizaciones civiles son débiles en este sentido; pueden prestar atención y servicios, pero estas prestaciones pueden no alcanzar estándares mínimos de calidad.

Los organismos que conforman el sistema de protección integral en sus diferentes niveles deben generar procesos de atención en tiempo real conjuntamente con los actores comunitarios para garantizar una protección inmediata en el propio contexto con la finalidad de prevenir situaciones de vulneración o violación de derechos.



Análisis y discusión de resultados.

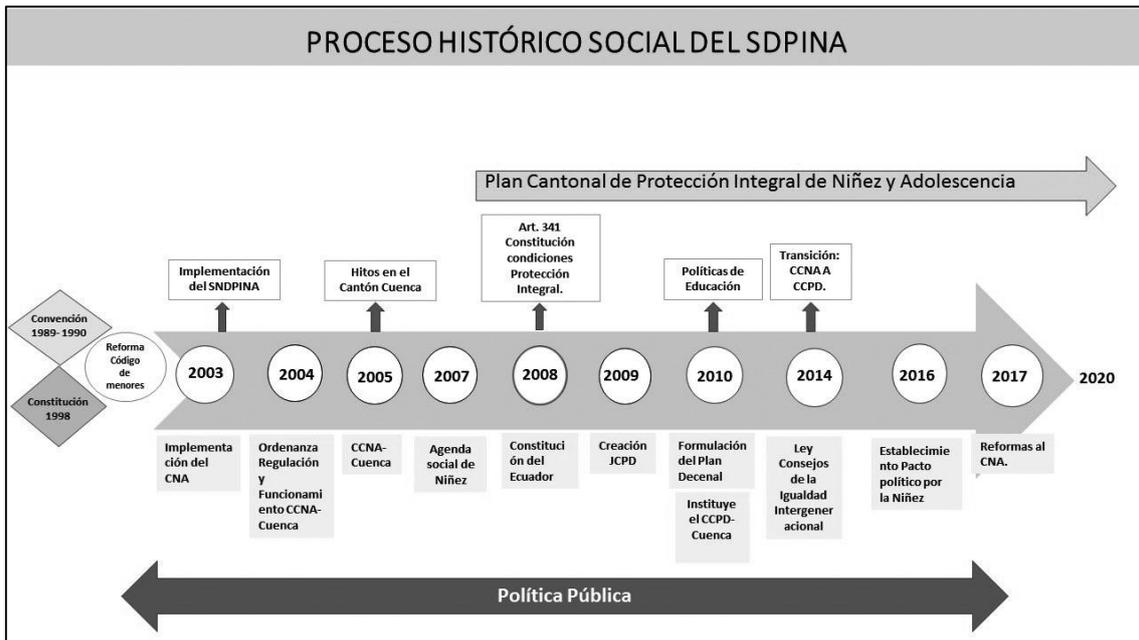


Gráfico N° 1

Fuente: elaboración propia.

El proceso de construcción e implementación del sistema de protección integral de niñez y adolescencia, se deriva de la adhesión a instrumentos jurídicos nacionales e internacionales: la Convención sobre los Derechos del Niño, la Constitución de la República de 1998 y el Código de la Niñez y Adolescencia del 2003.

Esta Convención sobre los Derechos del Niño ratificada en 1990 tiene como eje fundamental la doctrina de la protección integral, y es que reconoce a los niños y adolescentes como sujetos de derechos, dejando atrás la doctrina de la situación irregular. Este cambio produce que el Estado ecuatoriano adopte medidas respecto a condiciones de desarrollo socioeconómicas y políticas generales para la garantía de derechos de niños y adolescentes, como lo establece la Constitución de la República de 1998, en el Art. 49, que proclama que los niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes al ser humano, además de los específicos de su edad; y para su garantía en el Art. 50, el Estado adopta medidas para el cumplimiento de derechos como la atención prioritaria, protección especial, prevención, entre otros y a partir de ello se reestructura el Código de Menores.

En esta transición del Código de Menores al Código de Niñez y Adolescencia y por ende en la construcción del sistema de protección integral en el cantón Cuenca, esta



Ciudad, fue pionera en el proceso de definición e implementación de políticas públicas locales por iniciativas y acciones de los actores de la sociedad civil, formada por diversos grupos, colectivos y ONGs, y por la voluntad política de las autoridades locales con el propósito de fortalecer los derechos y establecer una política global de atención de niños y adolescentes.

El Código de la Niñez y Adolescencia promulgado en el año 2003 constituye el marco normativo más importante y significativo en el proceso de implementación y construcción del sistema de protección, por tanto, establece la obligatoriedad al Estado de definir y aprobar una Política Nacional de Protección Integral y un nuevo marco jurídico institucional de carácter descentralizado y participativo, es decir, la creación del SNDPINA. Para la implementación de este Código, en el cantón Cuenca se ejecutaron mesas de trabajo para la definición de programas y proyectos, estrategias de acción, protocolos y mecanismos de atención para la promoción y fortalecimiento de los derechos de niños y adolescentes con su respectiva inversión económica en el que se desarrollaron procesos de capacitación técnica y administrativa, seguimiento, monitoreo y evaluación de programas y proyectos específicos de niñez y adolescencia.

En respuesta a estos cambios normativos el Consejo Cantonal Municipal de Cuenca en el 2004, crea la Ordenanza que Regula y Organiza el Funcionamiento del Sistema de Protección Integral de Niñez y Adolescencia y un año después, se constituye el Consejo Cantonal de Niñez y Adolescencia; esto significó que la ciudad cuente con un organismo encargado de elaborar políticas públicas y vigilar su cumplimiento y exigibilidad de derechos. Además, se crea la agenda social de niñez y adolescencia 2007-2010 y el plan cantonal de protección integral a la niñez y adolescencia 2008-2020; para guiar estos procesos de promoción, vigilancia, exigibilidad y restitución de derechos se establece una normativa local para destinar recursos para el desarrollo de políticas en niñez y adolescencia.

En el 2008 se aprueba la Constitución de la República del Ecuador que reconoce los derechos de las personas, pueblos, nacionalidades y colectivos y considera al Estado como garante de derechos. En consecuencia, en el Art. 45, se consolida los derechos de los niños y adolescentes desde su especificidad.



“...Los niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción. Los niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten; a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades; y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar. El Estado garantizará su libertad de expresión y asociación, el funcionamiento libre de los consejos estudiantiles y demás formas asociativas.” (Asamblea Constituyente, 2008).

Desde el 2009, se instituyen las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, organismo encargado de la protección y restitución de derechos de niños y adolescentes cuando estos han sido vulnerados o violentados, por lo que se crean alrededor de 180 JCPD a nivel nacional; sin embargo, durante el transcurso estas entidades se han reducido a la mitad por vacíos legales o de competencias.

Otro de los procesos muy importantes en temas de niñez y adolescencia que se logró a nivel nacional es la implementación del Plan Decenal de Educación (2010), donde ya se universaliza la educación y se vuelve obligatoria desde los primeros años con la creación de programas de atención para el desarrollo y estimulación.

Esta Constitución del 2008, reconoce las temáticas de niños y adolescentes, reconoce el Código de Niñez y Adolescencia y el SNDPINA; pero también plantea la creación de un Sistema Nacional de Igualdad y Equidad Social para garantizar los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos; además, reconoce constitucionalmente al SNDPINA como aquel sistema especializado en protección de niños y adolescentes.

Sin embargo, con la aprobación de la Ley Orgánica de los Consejos de la Igualdad Intergeneracional (2014) y con ello las Agendas de la Igualdad Intergeneracional, se



modifica y desnaturaliza la especificidad y especialidad del sistema de protección integral en niñez y adolescencia, e integraría a todos los grupos de atención prioritaria desde el nacimiento hasta la vejez en un solo sistema; en consecuencia, los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia pasan a ser Consejos Cantonales de Protección de Derechos, en un proceso de transición, con un cambio de orientación para albergar a todos los grupos de atención prioritaria, como son: niños y adolescentes, jóvenes, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad, personas privadas de la libertad, personas con enfermedades catastróficas, víctimas de violencia, colectivos GLBTI, y personas en situación de movilidad; por otro lado, las Juntas Cantonales de Protección de Derechos son absorbidas por las defensorías del pueblo, o entidades judiciales. Durante este mismo año para dar respuesta a la Ley Orgánica de los Consejos de la Igualdad Intergeneracional, el GAD Cantonal de Cuenca aprueba la Ordenanza de Creación, Organización e Implementación del Sistema de Protección Integral de Derechos, para generar las condiciones para la protección integral de los derechos de todos los habitantes a lo largo de todo el ciclo de vida.

En este proceso de construcción de la política pública hasta el establecimiento del sistema de protección integral de niñez y adolescencia asumido por el Estado, existieron procesos significativos y que aún están presentes dentro del sistema de protección de derechos que evidenciaron logros, limitaciones, lecciones aprendidas y líneas a seguir en los diferentes procesos sociales, organizacionales, operativos, políticos, legales:

Sistema de protección integral de niñez y adolescencia:

De acuerdo con el planteamiento de Sergio Boisier, un sistema de protección de derechos es más que la institucionalidad, pues incluye otros elementos como las políticas, planes, acciones, normas, etc. que, además, contribuyen a la complejidad sistémica de la protección integral de los niños, y es necesario concebirlas no únicamente como la institucionalidad sino como el principio de organización y funcionamiento social (Boisier. 2003).

En este sentido, Cuenca, fue pionera en el desarrollo de procesos sociales y políticas públicas desde las iniciativas sociales y apoyados por la voluntad política para coordinar acciones de fortalecimiento de los derechos y establecer una política global de atención para niños y adolescentes; es así que con el apoyo y financiamiento de ONGs



nacionales e internacionales (INNFA, UNICEF) y del propio Estado, se desarrollaron mesas de trabajo para definir programas, proyectos; se crearon espacios de primera acogida para niños y adolescentes; se diseñaron estrategias, protocolos y rutas de intervención y restitución de derechos; se generaron procesos de capacitación técnica, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos implementados en la Ciudad. Desde las autoridades municipales se apostó por viabilizar acciones a favor de la niñez y adolescencia, se gestionó programas y proyectos, en la actualidad existe la apertura y compromiso de llevar a buen término propuestas de niñez y adolescencia en Cuenca.

“...La formación de los técnicos, coordinadores fue una estrategia muy importante y hay que volverla a retomar y otra estrategia se basa en el convencimiento a las autoridades para comprometerlas en las gestiones referentes a temas en torno a la niñez.” Ing. Marlene Villavicencio.

Sin embargo, en base a las diversas definiciones sobre los sistemas de protección desarrollados por Bertalanffy, Boisier, Morlachetty y descrito en el mismo Código de Niñez y Adolescencia, se evidencia que en la práctica la implementación de este sistema de protección se desarrolló bajo una visión adultocentrista y mecanicista, entendiendo que el sistema no es más que la sumatoria de instituciones, limitando la participación de niños y adolescentes y la sociedad civil; ocasionando que los organismos que conforman el SNDPINA establezcan políticas, planes, programas, proyectos y servicios sin la adecuada vinculación social que responda a los problemas y a las necesidades reales.

“... Existen situaciones complicadas, primero esta esa mirada adultocentrista donde aún no se ha mejorado esa situación y todavía persiste esa mirada de adultocentrismo, en donde de alguna manera los adultos queremos vivir la vida de los niños o darles viviendo, pero como adultos sin respetar las dinámicas de niños.” Mgtr. Silvia Oleas.

Por lo que es necesario que este sistema de protección responda al territorio y a los propios niños y adolescentes, retomando procesos de participación social; también, fortaleciendo la corresponsabilidad y coordinación entre los diferentes organismos públicos y privados que conforman el SNDPINA en la protección, garantía y restitución de derechos y que estas acciones tengan un proceso continuo de seguimiento, monitoreo y evaluación.



“... El tema de infancia es un tema más centrado en la institucionalidad, a pesar de que hubo todo un trabajo de la sociedad civil que logro normativas, pero ahora esta sociedad civil de alguna manera se la debilito y al contrario se empodero a la institución, entonces, claro, la institucionalidad genera todas las condiciones y nos vuelve paternalistas y en consecuencia cada vez menos la sociedad civil se involucra; entonces el sistema de protección de derechos debe aprender de esta situación y evitar que sea solamente institucional sino que tenga un fuerte componente social.” Msc. Fernando Vásquez.

Por otro lado, el COOTAD (2010), en el art. 249, establece que los GADs deben asignar un porcentaje del por lo menos, el diez por ciento (10%) de sus ingresos para financiar programas sociales para grupos de atención prioritaria. Esa asignación presupuestaria del GAD cantonal Cuenca para la inversión social se mantiene, pero no está claro cómo se debe asignar ese recurso para la atención de todos los grupos de atención prioritaria y no se define como se debería invertir ese presupuesto dentro de la política pública de niñez.

“Entonces creo que está faltando el poder mirar con mayor detenimiento y claridad en que se invierten los recursos destinados para la población; la norma esta, si nos dice el 10% nosotros estamos cumpliendo con el 20%, pero analicemos en que se está invirtiendo y creo que esa es la debilidad no solamente del GAD de Cuenca sino de todo el país.” Silvia Oleas.

En esta implementación del sistema de protección se alcanzaron lecciones importantes que orientaron el proceso de construcción, pues, la participación de la sociedad civil fue un eje fundamental antes y durante la aprobación del Código de la Niñez y Adolescencia con su respectivo SNDPINA; asimismo fue necesario el desarrollo de procesos de formación para los diferentes técnicos, coordinadores, personas que trabajaban con niñez y adolescencia, organizaciones e instituciones, bajo el enfoque de derechos de la doctrina de la protección integral.

Marco Legal.

Los marcos jurídicos que guían todos los procesos y cambios sucedidos con niños y adolescentes parten de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, la



Constitución del 1998 y el Código de la Niñez y Adolescencia del 2003; estas normas legales rigen la construcción y establecimientos de planes a nivel local, por lo que en Cuenca en el año 2004 se crea la ordenanza para implementar el Sistema de Protección Integral de Niñez y Adolescencia.

En el año 2008 se establece una nueva Constitución de la República del Ecuador, que define al Ecuador como un Estado garante de derechos que reconoce el Código de la Niñez y Adolescencia, el sistema de protección integral y los derechos de las personas, niños y adolescentes, pero los derechos de niños y adolescentes con prioridad absoluta frente a otros grupos de atención prioritaria. Asumir este rol garantista de derechos es fundamental en el Estado ecuatoriano porque se asume la responsabilidad en la protección de derechos y se regula a un sin número de ONGs que venían cumpliendo ese papel, por lo que crea y establece entidades rectoras que viabilicen estos procesos.

Según el artículo 341, de la Constitución del Ecuador, el Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular, la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad. (Constituyente, 2008, pág. 159).

Conjuntamente, en el año 2010 se aprueba el COOTAD que brinda a los diferentes niveles de gobierno autonomía y descentralización para que puedan promover políticas públicas locales que orienten los procesos de protección de niñez y adolescencia, pero en concordancia con los grandes planes y políticas nacionales, en consecuencia, el GAD cantonal de Cuenca elabora un plan de ordenamiento territorial (PDOT) que es el sustento para la elaboración de políticas públicas a nivel local.

A pesar de que la carta Magna del Ecuador reconoce al SNDPINA, en el año 2014 se aprueba la ley de los consejos de la igualdad intergeneracional que reformula el SNDPINA, vulnerando su especialidad y especialización porque organiza un sistema que integra a todos los grupos de atención prioritaria. Y es que, es evidente la necesidad de construir procesos de interacción en el campo de la familia, donde están presentes sujetos en diferentes etapas de vida, niños, jóvenes, mujeres embarazadas, adultos mayores, etc.;



pero, estas agendas no mencionan esas interrelaciones que son elementos que disfrazan el ejercicio del poder entre una generación y otra, entre un niño y un adolescente, entre un niño y un adulto mayor, etc.

“En la ley de los Consejos de la Igualdad hay vacíos conceptuales y operativos, que demandan la necesidad de que se reforme la Ley de los Consejos de Igualdad, que se complete o que se dicte la ley de los sistemas de protección de derechos a nivel nacional que posiblemente permitan resolver estos vacíos existentes” Msc. Fernando Vásquez.

El proceso recorrido nos indica que el trabajo emprendido en Cuenca fue de doble vía, que nace en la sociedad civil con la participación social y más tarde el Estado lo asume como una política pública, pero a la vez el Estado al asumir esta garantía de derechos organiza un Código de Niñez y Adolescencia con un sistema nacional de protección donde se materializan estos derechos a través de la integración, coordinación y la consecución de objetivos compartidos entre los organismos del Estado y de la sociedad civil; además estos procesos que nacen de la sociedad civil son validados por experiencia e instrumentos internacionales evidenciando la existencia de un interés compartido para la construcción de políticas públicas para la protección de derechos de niños y adolescentes.

“...Para mí ahí hay una trayectoria bien importante desde lo local hacia lo nacional y desde lo nacional hacia políticas nacionales que obviamente recojan la diversidad de políticas públicas” German Luzuriaga.

Política Pública.

De acuerdo con Sojo, la política pública es toda acción de gobierno encaminada a atender o resolver un problema relativo al interés público. Es una actividad que se desarrolla de manera cotidiana y capaz de ordenar prioridades en torno a diferentes finalidades y propósitos. En otras palabras, las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada y el Estado deciden hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública. Definen espacios de acción no solo para el gobierno, sino también para los actores ubicados en los sectores social y privado, y se expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas, criterios,



lineamientos y normas. (Sojo Garza, 2006)

En estos casos, las políticas públicas expresan de manera concreta, las formas institucionalizadas que rigen la interacción gubernamental entre la sociedad y el Estado, responsable de diseñar y ejecutar política dirigida a un sector mayoritario de la población; esa política puede involucrar no sólo acciones, sino también omisiones respecto a asuntos de interés para determinados sectores.

A partir de este acercamiento teórico, las políticas públicas deben estar orientadas al mejoramiento de las condiciones de vida de niños y adolescentes, fundamentándose en instrumentos legales, nacionales e internacionales, y coordinado con los diferentes entes responsables para optimizar recursos y esfuerzos que contribuyan a proteger y desarrollar el capital humano y social que apoye a la construcción de la ciudadanía.

En Ecuador, ha existido prioridad para establecer políticas públicas en beneficio de niños y adolescentes durante los últimos años, ello ha propiciado el cumplimiento de derechos elementales como: de supervivencia, acceso a servicios de salud, acceso a la educación, disminución del trabajo infantil, cambios en la justicia, que puede ser traducido como el aumento de los estándares de calidad en el país.

En materia de políticas públicas para niños y adolescentes, estas, nacen desde el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia y el Consejo Cantonal de Niñez y Adolescencia, la una a nivel nacional y la otra a nivel local, estas entidades además tienen la competencia de observar y exigir el cumplimiento de las políticas localmente y transversalizar las políticas a nivel nacional. Además, es necesario mantener una posición neutral en la protección y restitución de derechos porque se podría distorsionar la incidencia en políticas públicas si se está ligado a un partido o movimiento político.

“La política pública no puede ser única y exclusivamente como la oferta de los servicios; la política pública son aquellos elementos que nos permiten aterrizar los grandes sueños que tenemos sobre nuestra ciudad... Y en materia de niñez este momento no tenemos en el país ni en la ciudad” Msc. Fernando Vásquez.

A pesar que las políticas públicas estén aprobadas y establecidas, los municipios, muchas veces, se desvinculan de la política nacional y realizan intervenciones a través de la entrega de servicios, asistencialistas o clientelares; que provoca que la política pública



se desarticule de los territorios entregando directamente servicios de salud, de educación, que no son sus competencias y es ahí cuando surgen problemas. Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática, desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.

Asimismo, las políticas públicas tienden a ser muy rígidas por lo que las personas tienen que ajustarse a esas características, requerimientos y/o lineamientos y muchas veces los técnicos no tienen la posibilidad de flexibilizar aquella política que puede o no corresponder con la realidad; y es que para la política pública todas las personas, niños, mujeres, etc. tiene que ser iguales en todas las regiones; por ejemplo, en el Coca, en Quito, Guayaquil o Cuenca, entonces no se flexibiliza ni se contextualiza las políticas públicas.

Otro de los factores que han limitado la operatividad de la política pública ha sido su presupuesto limitado, y es que la inversión para los grupos de atención prioritaria no se ha modificado desde la construcción e implementación del sistema, es decir, la asignación para desarrollo social de acuerdo al COOTAD es del 10%, presupuesto que se mantiene sin tomar en consideración que en la actualidad la demanda y cobertura de atención ha aumentado.

De esta manera, lo manifiesta Fernando Sánchez “Hay políticas, pero hay que hacer análisis, un contraste, en el plan nacional de desarrollo del 2009 al 2013 se planteó el 75 % de cobertura en desarrollo infantil; para el plan nacional 2013 se redujo al 65% por problemas de recursos, pero si se escarba más no solo es problema de recursos sino de metodologías, los temas críticos en cuanto a la localización y calidad de inversión...”

La política pública en términos de líneas a seguir, debería responder a aquellas necesidades específicas con instrumentos especializados para atender los derechos de la gente; debe tener mecanismos de seguimiento específico y especializados sobre el avance, el cumplimiento de las metas; es decir, debería ser evaluado frecuentemente; contar con presupuesto acorde a la cobertura y fortalecer la gestión pública del municipio, establecer coordinación y lineamientos para superar problemáticas en la política de niñez y adolescencia.



Organismos de prestación de servicios para niños y adolescentes:

De acuerdo al art. 209 del CNA, los organismos de ejecución de políticas, programas y proyectos son entidades públicas y privadas de atención que ejecutan políticas, planes, programas, acciones y medidas de protección y sanción, de acuerdo a las políticas y planes definidos por los organismos competentes y a las instrucciones de la autoridad que legitimó su funcionamiento. (CNA, 2003; pág. 77)

En este caso los organismos responsables de la atención a niños y adolescentes como el MIES, Ministerio de educación, de salud, o de justicia, el Consejo Cantonal de Derechos, la Junta Cantonal de Derechos, el Municipio, etc., han logrado de alguna manera articularse y trabajar coordinadamente; debido a que este sistema de protección al ser un sistema integral esta interrelacionado institucionalmente con entidades estatales y privadas especializadas en la prestación de servicios; de observancia, protección, exigibilidad; y de restitución de derechos. La Constitución crea estos organismos de protección de derechos y define a un ente rector, como el MIES, cada uno con un rol definido y con profesionales preparados, especializados en la perspectiva de derechos.

Entre las limitaciones de los organismos encargados de la prestación de servicios y de restitución de derechos que conforman el sistema de protección integral de niños y adolescentes, tienden a desconectarse de la política nacional para brindar servicios aislados o asistencialistas; es decir, aún se mantienen limitaciones burocráticas y/o administrativas en los procesos que provocan concepciones de re-victimización y lentitud en los casos, en consecuencia que las soluciones sean, poco o no, efectivas.

Por lo que es necesario recuperar la lógica de los servicios y de manera fundamental el GAD cantonal Cuenca debe asumir y ejecutar aquellos servicios que están vinculados a la aplicación, restitución y exigibilidad de los derechos desde el contexto rural, es decir, que la atención sea oportuna y en tiempo real (economía procesal), se debe activar organismos de prestación de servicio desde el propio contexto.

Finalmente, es transcendental señalar que, en el mismo Código de la Niñez y Adolescencia, en el art. 213, se indica que estas entidades están sujetas al control, fiscalización y evaluación (CNA, 2013; pág.78). Por lo que es fundamental que la prestación de servicios mantenga un estándar de calidad y calidez. También deben registrarse



y estar regulados por una normativa establecida en la política pública, que defina las competencias, funciones y acciones. A nivel cantonal, es necesario generar procesos y espacios de participación social y comunitaria, involucrando a las Defensoría Comunitarias, entre otras entidades.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Conclusiones.

Concluimos que la investigación “análisis de la construcción e implementación del sistema integral de niñez y adolescencia en el Cantón Cuenca” y en base a los objetivos planteados se determinó que la ciudad de Cuenca fue un referente nacional en el proceso de construcción e implementación del sistema de protección integral de niñez y adolescencia, a partir del protagonismo de la sociedad civil, conformada por colectivos, organizaciones sociales y ciudadanía en general, y apoyada por la voluntad política institucional, cuyas acciones se orientaban a la búsqueda y establecimiento de mejores condiciones para niños y adolescentes. Esta lucha social se desarrolló a nivel latinoamericano, a partir de procesos sociales que proponían cambios sociales para mejorar las condiciones de la niñez; basándose en los principios de la convención del niño, que respaldaron y fortalecieron los derechos de los niños y adolescentes desde la concepción de sujetos de derechos.

Para la construcción del SNDPINA las entidades públicas y privadas trabajaron de forma organizada; sin embargo, en el desarrollo del sistema se presentaron quiebres, por tanto, el CNA al establecer organismos de definición de políticas, organismos de protección y restitución de derechos y organismos de prestación de servicios, de alguna manera jerarquizó y fraccionó las relaciones organizacionales al dotarles de competencias y acciones específicas. Al mismo tiempo, a partir de la Constitución del 2008 se establecieron normativas legales que limitaron las acciones de la sociedad civil buscando normar y regular a ONGs, organismos y entidades de la sociedad civil.

Al mismo tiempo, el establecimiento de marcos normativos y legales, nacionales e internacionales, respaldaron la construcción e implementación del sistema de protección integral de niñez y adolescencia. Y es que a partir de la Convención sobre los Derechos de los Niños se definió un nuevo código de la niñez, que en el transcurso del mismo se visualizaron avances y retrocesos en el ejercicio, protección y restitución de derechos,



convirtiéndose en políticas públicas asumidas por el Estado.

Estas políticas públicas establecidas para niños y adolescentes, representan esas grandes líneas de acción consideradas como el eje que dinamiza y que plantea una política de Estado, independientemente de una tendencia política para que se efectivice desde las necesidades y problemas de los grupos de atención. Mientras que los organismos de prestación de servicio que conforman el sistema de protección integral de niñez y adolescencia, en sus diferentes niveles, constituyen los medios necesarios y fundamentales para generar acciones a favor de la niñez y adolescencia que han sido favorecidos por la definición de políticas públicas de niñez y adolescencia que ha garantizado la exigibilidad de derechos y las condiciones técnicas y presupuestarias.

Con la aprobación de la Ley de los Consejos de la Igualdad Intergeneracional se presentan dificultades en el SNDPINA, porque la atención especializada a niñez y adolescencia pierde su accionar al momento de establecer un sistema único que responda a todos los grupos de atención prioritaria, en el que las políticas públicas de niñez son generales y ambiguas que limitan el aterrizaje en la práctica.

Organismos que conforman el sistema de protección integral de niños y adolescentes como el CCPD en la actualidad se encuentran en un proceso de transición buscando albergar a todos los grupos de atención prioritaria; además la JCPD, entidad responsable de la protección y restitución de derechos, no ha logrado constituirse como aquel ente encargado de velar por los derechos de los niños y adolescentes, y más bien ha convertido en una instancia burocrática y con limitada eficiencia. Respecto a las defensorías comunitarias, vistas como formas de organización social para la promoción, defensa y vigilancia de derechos de niños y adolescentes, no han logrado concretarse a nivel local ni nacional en el que puedan incidir o tener un frente activo y representativo en la toma de decisiones de cara a los procesos y políticas de niñez y adolescencia.

Recomendaciones.

Es transcendental recuperar procesos y espacios de participación desde los actores sociales donde se puedan coordinar y fusionar acciones comunes desde las instituciones y la ciudadanía, en el sentido de la corresponsabilidad, por cuanto, en este proceso de construcción e implementación de un sistema de protección integral de niños y



adolescentes, por un lado, se dio una construcción participativa, pero que durante su desarrollo y operatividad se fue disolviendo, porque se volvió un organismo institucional, alejado del territorio y de la población, que no responde a las necesidades, problemas e intereses de los niños y adolescentes.

Es importante, que los marcos legales sean flexibles a las demandas ciudadanas y que respondan a los contextos, cambios y actualizaciones de acuerdo a las condiciones y/o requerimientos nacionales e internacionales, ello evidencia la nueva reforma al Código de la Niñez y Adolescencia en el que podrían la ciudadanía y las instituciones ejecutar acciones de observancia y veeduría ciudadana.

Se debería fortalecer las diversas políticas públicas de participación, de protección integral, especial y de exigibilidad de derechos; a partir del seguimiento y evaluación a las mismas, así como la promoción de espacios y recursos necesarios para la formación ciudadana de niños y adolescentes, que garantice el pleno ejercicio de sus derechos, además de preservar y restituir, frente a situaciones de amenaza o violación de derechos. Esto será posible con el apoyo y compromiso de las instituciones, familias y comunidades en la vigilancia del cumplimiento de los derechos y las políticas, por lo que el sistema de protección debería fortalecer la base comunitaria de corresponsabilidad.

Desde las entidades rectoras actualmente se ve la necesidad de continuar con procesos de fortalecimiento de experiencias de trabajo en redes; así como la articulación de los colectivos, de las entidades, públicas y privadas, de prestación de servicios.



REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Alfaro.
- Asamblea Constituyente. (2008). Título VII: Régimen del Buen Vivir. En A. Constituyente, *Constitución de la República del Ecuador* (pág. 106). Alfaro.
- CNA. (2003). QUITO.
- CNA. (2003). *Código de la Niñez y adolescencia*. Quito.
- Código de Menores*. (1998). Quito.
- COOTAD. (2010). *Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización*. Quito.
- DNIIPP. (2015). *Dirección Nacional de Investigación e Incidencia en Políticas Públicas. Análisis del cumplimiento de la ejecución del 10% del presupuesto de los ingresos no tributarios para la atención a los grupos de atención prioritaria por los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Obtenido de: <http://www.dpe.gob.ec/rc2015/CUMPL%20EJEC%20PROGRAM/8.%20Invest%20DDHH/Nov/DNIPP.pdf>
- Ezequiel, A.-E. (1977). *Diccionario de trabajo Social*. 25° (Educción 2011 ed.). Obtenido de <https://www.waldhuter.com.ar/libreria/9789507245275/DICCIONARIO+DEL+TRABAJO+SOCIAL/>
- García Méndez, E. (1994). *Derecho de la infancia- adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*. Santa fe de Bogotá: Fórum Pacis.
- Herrera, A. (2011). *El impacto de la doctrina de protección integral (DIP) de los derechos de la infancia en los derechos económicos sociales y culturales (DESC) de la infancia del DF*. Ciudad de México.
- IIN. (2002). *La Planificación de Políticas de Infancia en América Latina. Hacia un Sistema de Protección Integral y una Perspectiva de Derechos*. Montevideo.
- INEC, I. N., & SENPLADES, S. N. (2010). *Censo de población y vivienda 2010*. Quito, Pichincha, Ecuador.
- INNFA; UNICEF. (s.f.). *Protección especial y derechos de niñas, niños y adolescentes. Marco conceptual para la definición de políticas de protección especial*.
- Isch, & López. (1998). Construyendo una vida mejor para la Niñez. En Isch, & López, *Construyendo una vida mejor para la Niñez*. (pág. 50). Ecuador: DNI-Internacional.
- Maluf, A. (2002). *Por su propio bien*. (Segunda Edición ed.). Quito: Gráficas Iberia.
- Marcano, L., & Cumana, Y. (2009). *Estudio descriptivo del sistema de protección de los derechos del niño, niña y adolescente en el Municipio "Península de Macanao"*



- Estado Nueva Esparta. Periodo 2007-2008. Península de Macanao.*
- Morlachetti, A. (2013). *La convención de los derechos del niño y su incorporación en las leyes nacionales*. Santiago de Chile.: Naciones Unidas.
- Moya, V. (2013). *El desafío de la articulación del sistema de protección integral a la niñez y adolescencia al sistema de inclusión social del distrito metropolitano de Quito, en el Marco de la nueva constitución y reforma del Estado*. Quito.
- NU; CEPAL. (2010). *Cohesión social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*. Obtenido de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/pdf>
- Organización Visión Mundial. (2014). *Los Sistemas de Protección de la Niñez en América Latina y el Caribe: Un análisis a nivel nacional y comunitario en 10 países*. San José; Costa Rica.
- Sampedro, B. (2004). *Sistemas locales de protección integral de la niñez y adolescencia: Desafíos y Oportunidades para su implementación desde la óptica de la Participación. Caso de estudio: SLPINA del Cantón Riobamba*. Quito; Ecuador. Recuperado de: www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/redGet.php?rescId=6423
- Simon, F. (2008). *De los nuevos paradigmas en el derecho de los niños*.
- Sojo Garza, A. (2006). *Políticas Públicas en Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.



PARTE COMPLEMENTARIA.

Anexos.

Anexo 1: Solicitud de consentimiento informado para la aplicación de entrevistas.

CONSENTIMIENTO INFORMADO.

Estimado/a Señor/a:

Usted ha sido invitado/a, a participar en la investigación “ANÁLISIS DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN EL CANTÓN CUENCA” dirigido por el Magister Guido Ávila, docente académico de la Universidad de Cuenca.

El objetivo de esta investigación es...

Por intermedio de este documento se le solicita que nos proporcione información para esta investigación, porque Ud. representa o desempeña... (Autoridad, director, organización social y de prestación de servicios, expertos en el tema)

El propósito de esta investigación es...

Este estudio permitirá...

Su participación es voluntaria, consistirá en la aplicación de una entrevista en la que nos pueda proporcionar información suficiente y objetiva sobre la temática que se planteará a continuación.

La entrevista a ejecutarse tendrá una duración de.....minutos aproximadamente.

Una vez finalizado la investigación Ud. podrá tener acceso y consultar los resultados y aportes obtenidos sobre la construcción e implementación del Sistema de Protección Integral de niñez y adolescencia en el cantón Cuenca”

Agradezco desde ya su colaboración, y le saludo cordialmente.

Santiago Nugra Sánchez.

Isabel Mogrovejo Mogrovejo.



Anexo 2: Guía de entrevista semiestructurada.

DATOS INFORMATIVOS.

INSTITUCIÓN:

NOMBRES:

CARGO:

DIA DE LA ENTREVISTA:

ENTREVISTADOR:

DURACION DE LA ENTREVISTA:

Objetivo de la investigación: Analizar el proceso de construcción e implementación del Sistema de Protección Integral de niñez y adolescencia en el cantón Cuenca” lo que se requiere es recopilar información y contrastar con los procesos logrados y el marco jurídico.

Marco Legal.

1. ¿Bajo qué principios de la convención derechos del niño se ha regido la intervención de Sistema de Protección y por qué?
2. ¿Cómo se estructuró el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Niñez y Adolescencia (SNDPINA)?
3. ¿Qué representó la implementación del Código de Niñez y Adolescencia en nuestro Cantón?
4. ¿Bajo qué normativas legales se amparan para llevar acciones de protección o restitución de derechos?
5. ¿Las agendas intergeneracionales de la igualdad como se perciben en torno a niñez y adolescentes?

Logros, limitaciones.

1. ¿Con el Código de la Niñez y Adolescencia del 2003, se reconoce los derechos a partir de ello cuáles han sido logros?
2. ¿Cree que se han dado avances en el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia en el Cantón desde la aprobación de la Constitución del 2008?
3. ¿Qué aspectos positivos y negativos permitió alcanzar o retroceder con la constitución del 2008 respecto a la implementación del sistema de protección integral de niñez y adolescencia en Cuenca?
4. ¿Qué limitaciones encuentra en el Sistema de Protección a nivel general?



5. ¿Qué limitaciones ha tenido el Sistema de Protección Integral de niñez y adolescencia concretamente en el Cantón?
6. ¿Las medidas administrativas, legales adoptadas por organismos de restitución de derechos ha sido efectiva en la restitución de derechos de niños y adolescentes?

Organismos del sistema de protección integral.

1. ¿Cómo están organizados para la defensa, promoción y vigilancia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes?
2. ¿Cuáles son las líneas estratégicas de actuación de este organismo Protección Integral del Cantón Cuenca, en protección de derechos?
3. ¿Cuáles fueron las líneas a seguir, en cuanto al Sistema de Protección Integral para alcanzar los objetivos en atención a niñez y adolescencia?
4. ¿Cómo se coordinan las acciones inter instituciones para la protección, exigibilidad y restitución de derechos de niñez y adolescencia?
5. ¿De qué manera cree que la sociedad civil aporta para el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia a nivel local?
6. ¿Qué recomendaría a las entidades de atención del Cantón Cuenca y a la sociedad civil para el cumplimiento de los derechos de niñez y adolescencia?

Políticas Públicas.

1. ¿Qué es una política pública local y como se ha gestionado en función y beneficios de niños, niñas y adolescentes?
2. ¿Para la construcción de políticas, planes, programas que proceso se lleva acabo?
3. ¿Cómo las políticas públicas, programas aterrizan y se viabilizan el contexto local?
4. ¿Con la construcción de Políticas Públicas de niñez y adolescencia cuáles han sido los avances?
5. ¿Cómo se visualizan la efectividad de estas acciones a favor de niñez y adolescencia en el cantón Cuenca?
6. ¿Cuáles son las proyecciones de inversión económica en niñez y adolescencia a nivel local?



DEDICATORIA.

El presente trabajo investigación significa el esfuerzo y la dedicación para alcanzar el objetivo anhelado, está dedicado a Dios por haberme permitido llegar hasta este momento importante de mi vida profesional; a mi familia de manera especial a mi madre por brindarme todo el apoyo y motivación, a mi esposo, por su respaldo, comprensión y amor incondicional. A mis profesores, gracias por el tiempo brindado y por compartir sus enseñanzas y conocimientos que han influenciado en el desarrollo de mi formación profesional; a mis amigos que han sido fuente de estímulo y apoyo para culminar este camino emprendido.

Isabel.

Esta investigación lo dedico al creador, por darme la oportunidad de culminar este logro; a mis padres, Narcisa y Vicente, quienes han sido un pilar fundamental en mi vida y me supieron brindar su apoyo y confianza incondicional para que emprenda y culmine esta meta profesional. Además, reconozco por este logro a mis hermanos, abuelita y más familiares, a mis amigos, compañeros y profesores que formaron parte de mi vida académica pues supieron apoyarme incondicionalmente y aportar con su experiencia y sabiduría. Esto se los dedico a ustedes, mi fuente de motivación y lucha para el logro de mis metas.

Santiago.



AGRADECIMIENTO.

Expresamos nuestros sinceros agradecimientos al Master Guido Ávila, que en su rol de tutor nos guio con excelente calidad humana y profesionalismo durante todo el proceso investigativo, extendemos nuestro agradecimiento al Master Marco Muñoz que con su apoyo y asesoría de forma desinteresada nos permitió concretar los objetivos planteados.

Al Magister German Luzuriaga que como docente y tutor del diseño de este proyecto de investigación nos apoyó de forma incondicional desde el inicio con su conocimiento y experiencia en la construcción y finalización del esquema de investigación.

Por otra parte, agradecemos a aquellos docentes que formaron parte de nuestra vida universitaria, a nuestros compañeros con los que compartimos nuestra formación profesional y con aquellos amigos con los que compartimos un vínculo de camarada.

A todas aquellas entidades público- privadas que nos brindaron la apertura y el espacio para poder realizar el trabajo de campo de manera especial al GAD Municipal de Cuenca, Consejo Cantonal de Protección de Derechos, Junta Cantonal de Protección de Derechos, MIES; a las organizaciones que trabajan con Niñez y Adolescencia: Aldeas Infantiles SOS, Fundación María Amor y de manera personal, al Arq. Fernando Cordero (ex alcalde de Cuenca), Magister Fernando Vázquez y Dra. Catalina Mendoza (ex miembros de la JCPD-Cuenca) y otros actores que trabajan en temas de Niñez y Adolescencia en el Municipio Metropolitano de Quito; porque ellos constituyeron la fuente de información respecto al proceso del sistema y a la vez nos facilitaron la concreción de los objetivos de investigación.

Isabel y Santiago.