

Diplomado Iberoamericano de Especialización
Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas

TESINA



LA AGENDA SOCIAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA
EN EL ECUADOR 2007 – 2010
“Juntos por la equidad desde el principio de la vida”
UN ANALISIS DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS
(Versión final)

ALUMNA: CARLINA EDITH VELEZ VILLAVICENCIO

Santiago de Chile, mayo del 2009.

*“Un mundo en donde los niños, niñas y adolescentes
desarrollan su pleno potencial
en sociedades que respetan los derechos
y la dignidad de las personas”
-Visión Plan Internacional-*

1. INTRODUCCION

Esta tesina analiza desde una mirada de derechos humanos y con énfasis en los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, la decisión política del actual gobierno ecuatoriano de implementar 6 políticas públicas de protección integral de niñez y adolescencia en un documento de planificación denominada Agenda Social de la Niñez y Adolescencia, iniciativa que lleva el nombre de **“Juntos por la Equidad desde el principio de la vida 2007 – 2010.”**. Los ministerios implicados en estas políticas son los ministerios del área social: Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES, Instituto Público de la Niñez y la Familia, INFA; Ministerio de Salud Pública, MSP, Ministerio de Educación, ME, Ministerio de Trabajo y Empleo, MTE, Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME, integrantes a la vez del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia liderados por la Secretaria Ejecutiva de este organismo.

Este trabajo explora los avances y limitaciones en la implementación de estas 6 políticas de protección integral de niñez y adolescencia en el Ecuador, que al momento están declaradas como mandatos nacionales. Sin embargo las condiciones territoriales, organizativas, sociales y económicas podrían resultar limitantes o inconsistentes al momento de su ejecución en los ámbitos local y/o nacional.

Como antecedente se realiza una fundamentación teórica y práctica de la implementación de la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia en el marco de los derechos humanos de la niñez y adolescencia. Para esto se revisa el marco legal vigente como lo son la Constitución Política, Código de la Niñez y Adolescencia, el Plan Decenal de Protección Integral de Niñez y Adolescencia 2004 -2014 y se hace un breve recuento de la elaboración y puesta en marcha de la Agenda Social de la niñez y adolescencia 2007 – 2010.

Además se relacionan estos instrumentos internos con la normativa internacional. Como fundamentación práctica se toma en cuenta investigaciones realizadas sobre el estado de los derechos de la niñez y adolescencia para evidenciar cómo en el contexto los co responsables y garantes de la protección de niños, niñas y adolescentes podrían tener dificultades para asegurar el ejercicio pleno de los derechos de niños niñas y adolescentes en el Ecuador.

Con ese análisis del panorama en el que se declara como mandato nacional a las 6 políticas contenidas en la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia, se continua con la descripción de este proceso desde los diversos ámbitos: políticos, organizativos y sociales así como la evaluación y rendición de cuentas, en el cual se revelarían avances, limitaciones y sus implicaciones para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos de la niñez y adolescencia en el Ecuador.

Este trabajo representa un aporte para una mayor efectividad de la tarea de los organismos estatales y la co responsabilidad de la sociedad civil en la implementación de la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia en el Ecuador.

2. ANTECEDENTES

2.1. Normativa Nacional

2.1.1. Constitución Política vigente y el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la niñez y adolescencia en el Ecuador.

La Constitución de la República del Ecuador vigente desde septiembre del 2008, en el Capítulo Tercero, Derechos de las personas y de grupo de atención prioritaria, Sección Quinta en el artículo 44 declara: "El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes y aseguraran el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. Los niños, niñas y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales afectivas – emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales, nacionales y locales".

Con la declaratoria de que niños, niñas y adolescentes constituyen un grupo de atención prioritaria por el Estado Ecuatoriano, se consolida la existencia del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, SNDPINA, como parte de un gran sistema articulador denominado Sistema de Inclusión y Equidad Social creado desde la Constitución con el objetivo de integrar, articular y lograr la coordinación de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos.

En el artículo 341, define la misión del Sistema Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia como el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes y que formarán parte de éste, las instituciones públicas, privadas y comunitaria.¹

Se considera entonces que la protección integral se ratifica y se operativiza desde la carta magna, en un marco integrador, no aislado, en donde la visión de desarrollo del país contempla la obligatoriedad de impulsar la construcción y activación del sistema con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. El SNDPINA es la herramienta para la protección, defensa y exigibilidad de los derechos, para que no sean tan solo una declaración de buenas intenciones sino que se hagan realidad.

2.1.2. Código de la niñez y adolescencia en el Ecuador.

El Código de la Niñez y Adolescencia en el Ecuador, es el resultado de cuatro años de trabajo, consultas y negociaciones que movilizaron a cerca de 18.000 personas, de las cuales 14.000 fueron niños, niñas y adolescentes de todo el país, el Congreso Nacional aprobó el 17 de diciembre

¹ Constitución de la República del Ecuador-

del 2002, fue publicado el 3 de enero de 2003 en el Registro Oficial # 737, y entró en vigencia el 3 de julio del mismo año.²

El Código de la niñez y adolescencia es ley orgánica con espíritu eminentemente social, alineada y fortalecida con el enfoque humanista de la actual constitución, construida para garantizar todos los derechos humanos para todos los niños, niñas y adolescentes del país, se considera que esta normativa ha tenido gran impacto social desde su vigencia en julio del 2003.

En el libro Primero Art. 1. contempla su finalidad: "Este Código dispone sobre la protección integral que el Estado, la sociedad y la familia deben garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes que viven en el Ecuador, con el fin de lograr su desarrollo integral y el disfrute pleno de sus derechos, en un marco de libertad, dignidad y equidad³..."

El Código de la Niñez y Adolescencia basa su marco conceptual en la Doctrina de Protección Integral, estipula la titularidad de los derechos de niños/as y adolescentes en principios fundamentales:

- La universalidad
- La integralidad
- La inclusividad
- La progresividad
- La corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia.
- El interés superior
- Prioridad absoluta

El Código no sólo se refiere a los derechos de NNA, agrupados por los ejes de supervivencia, desarrollo, protección y participación, sino que contempla en su libro tercero la obligatoriedad de definir y aprobar una **Política Nacional de Protección Integral** y un nuevo marco jurídico institucional, de carácter descentralizado y participativo: **el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia - SNDPINA**.

A continuación se muestra en forma gráfica los organismos que integran el SNDPINA y sus funciones⁴:

² La Agenda Social de la Niñez y Adolescencia, Fortalezas y resultados de un largo proceso. Página 5. CNNA, octubre 2007

³ Código de la Niñez y Adolescencia.

⁴ Introducción Resumida del SNDPINA, Presentación para taller de socialización, página 10, Área Técnica del CNNA, Manabí. 2007

Organismos del SNDPINA y sus Funciones



Desde que entró en vigencia el Código de la Niñez y Adolescencia, en julio de 2003, se han puesto en práctica progresivamente sus mandatos; éste ha sido un proceso largo y complejo que ha demandado el esfuerzo de muchos actores sociales⁵.

Entre los más importantes hitos que se marcan es necesario señalar los siguientes⁶:

- La transición de los Tribunales de Menores a Juzgados de la Niñez y Adolescencia, iniciándose con ello una especialización de la administración de justicia para niños, niñas y adolescentes y, el nombramiento de procuradores de adolescentes infractores dentro del Ministerio Público.
- Los avances en la conformación y funcionamiento de los organismos del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, como por ejemplo:
 - En el Ecuador, de un total de 220 cantones se han conformado hasta el momento 79 Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia, y un igual número de cantones están en proceso de estructuración,
 - En 15 cantones se han creado Juntas Cantonales de Protección de Derechos,
 - Se conformó el 30 de julio de 2007 el Consejo Consultivo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes,
 - Existen en el país actualmente más de un centenar de defensorías comunitarias.
- El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia se constituyó en noviembre de 2003, y su Secretaría Ejecutiva Nacional inició su funcionamiento en octubre de 2004.
- Se ha organizado equipos provinciales y cantonales y se han firmado 18 Acuerdos Provinciales por la Niñez y Adolescencia.

⁵ La Agenda Social de la Niñez y Adolescencia, Fortalezas y resultados de un largo proceso. Página 6 CNNA, octubre 2007.

⁶ Idem.

Estos resultados reflejan el esfuerzo de un conjunto de instituciones y organizaciones sociales, lideradas por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia para impulsar la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia.

2.1.3. Plan Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia del Ecuador 2004 – 2014.

El diseño y elaboración del Plan Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, fue coordinado por la Secretaría Técnica del Frente Social, que recibió este mandato por parte de la Presidencia de la República en el 2002, ratificado posteriormente por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, en marzo del 2004.

El Plan Decenal se sustenta en el mandato contemplado en el Código de la Niñez y Adolescencia y asume, además, los compromisos del Ecuador ante los diversos organismos internacionales.

Contiene 29 políticas definidas para el ámbito nacional, dirigida a tres grupos etáreos: hasta los 6 años, de 6 a 12 y de 12 a 18 años de edad, con sus respectivas metas y estrategias⁷.

El Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, fundamenta y define las políticas, metas y estrategias que orientan la acción pública y privada a favor del ejercicio de los derechos de la niñez y adolescencia. En tal sentido constituye una herramienta fundamental para la realización de planes, programas y proyectos encaminados a proteger a niños, niñas y adolescentes.

La elaboración del Plan Decenal requirió conjugar distintas dimensiones que dieron cuenta de las condiciones jurídicas, socioeconómicas e institucionales del país, así como del carácter intrínseco de obligatoriedad y de construcción participativa del Plan, con la finalidad de establecer políticas, estrategias y metas que respondan a las condiciones generales del país y a la vez, desafíen a su institucionalidad al proponer la urgencia de desarrollar y fortalecer acciones encaminadas a la implantación del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral, SNDPINA, diseñado como la gran estrategia social destinada a garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes a largo plazo.

2.2. Normativa Internacional

El 7 de marzo de 1990 el Estado Ecuatoriano suscribió y ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño, comprometiéndose a desarrollar las acciones legales, judiciales, administrativas y de toda índole, que aseguren a los niños, niñas y adolescentes el ejercicio pleno de sus derechos.

La Convención es un instrumento jurídico de carácter integral que abarca las múltiples dimensiones de la vida de los niños, niñas y adolescentes, y demanda la unificación de propósitos y acciones entre el desarrollo socio-económico y la protección jurídica de la niñez y adolescencia para superar la tradicional diferencia que ha existido entre derechos políticos y civiles con los derechos económicos, sociales y culturales.

⁷ Plan Nacional Decenal del Protección Integral de niñez y adolescencia. Secretaría Técnica del Frente Social, agosto del 2004

La Convención establece una nueva concepción del niño y niña como sujeto de derecho y de derechos. Esta renovada concepción rompe con la tradicional mirada jurídica, social y cultural que ha considerado a los niños y niñas como seres condicionados por situaciones de incapacidad, carencia y desprovistos de todo aquello que les falta para llegar a ser buenos adultos.

Propone, por el contrario, una visión que está basada en el reconocimiento de sus capacidades, atributos y derechos. Reconoce a los niños y niñas como seres humanos; considera a la niñez como una etapa especial, durante la cual se reconocen y legitiman las condiciones particulares que dicha etapa supone y, además, los considera como sujetos responsables que ejercerán sus derechos y garantías, deberes y responsabilidades de manera progresiva de acuerdo a su grado de desarrollo y madurez.

El ser sujeto de derechos supone, fundamentalmente, ser capaz de exigir y procurar que esos derechos se cumplan y de ejercerlos con responsabilidad.

Reemplaza la visión de las necesidades por un enfoque de derechos; es decir, rompe con la idea tradicional de que las políticas públicas son un acto asistencial, de caridad o beneficencia.⁸

En este marco declaratorio, se considera que el declarar a los niños y niñas como sujetos de derechos genera para el Estado, la sociedad y la familia la obligación de respetar, proteger y garantizar el conjunto de los derechos de todas y todos los niños, niñas y adolescentes.

La Convención estableció nuevas reglas de juego en la relación entre los adultos y los niños y, a la vez, entre el Estado y la niñez. Estas reglas del juego están fundamentadas en principios y que a la vez el Código de la niñez y adolescencia los ratifica en sus artículos 6 al 14, ya mencionados anteriormente.

Se considera que de manera progresiva y compleja el Estado Ecuatoriano tiene avances importantes para la protección integral de niñez y adolescencia, como pueden ser los instrumentos jurídicos, y de planificación de políticas públicas que han sido mencionados, sin embargo el contexto social y económico demanda mayor atención y énfasis para superar las brechas e inequidades que generen mejores condiciones para el ejercicio de los derechos de niños/as y adolescentes en el país.

2.3. Situación de los derechos de niñez y adolescencia en el Ecuador.

2.3.1. Datos del contexto⁹

Ecuador es una nación de gente joven. La población menor de dieciocho años es de 2.551.821 niños y 2.499.267 niñas, representa el 41% de los 12.191.519 de habitantes que pueblan el territorio.

El 13% de la población total tiene entre cero y cinco años, el 16% tiene entre seis y doce años, y el 12% entre trece y diecisiete años cumplidos. El 16.9% corresponde a niños, niñas indígenas, el 9,7% corresponde a niños y niñas afroecuatorianas y el 3.1. % a niños y niñas con discapacidades.

⁸ La Agenda Social de la Niñez y Adolescencia, Fortalezas y resultados de un largo proceso. Pág 4, CNNA, octubre 2007.

⁹ Observatorio de los Derechos de la niñez y adolescencia, www.observatoriodelaniñez.com noviembre 2008.

El 38% de las personas en el Ecuador son pobres (según consumo)

El 12% de los ecuatorianos son considerados pobres extremos. Esta pobreza afecta a:

- 8 de cada 10 indígenas
- 7 de cada 10 niños y niñas
- 6 de cada 10 personas del área rural

La pobreza se concentra en la Sierra Centro (Bolívar, Chimborazo y Cotopaxi). Existen tasas altas en Manabí, Esmeraldas y en la Región amazónica.

La desigualdad en la distribución del ingreso, es así como el 10% más pobre recibe el 1% del ingreso nacional mientras que el 10% más rico concentra el 44% del ingreso.

2.3.2. Datos sobre la violación de los derechos:

A continuación se describen las situaciones de violación de derechos, referidas a aquellas políticas públicas priorizadas en la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia, publicadas por el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia en octubre del 2007¹⁰.

En relación con el cumplimiento del Derecho a la Supervivencia:

- La cobertura del control prenatal del Ministerio de Salud Pública alcanza el 71.9 %;
- La asistencia profesional durante el parto llega al 85.6% de los casos;
- El embarazo de adolescentes alcanza el 8,7%
- 6 niños de cada mil nacidos vivos mueren antes de cumplir 28 días;
- 18 niños y niñas mueren diariamente en el Ecuador.
- Las madres ecuatorianas dan de lactar a sus hijos e hijas un promedio de 4.19 meses;
- El 8.6 % de la niñez sufre de desnutrición global;
- El 6.3 % de la niñez tiene desnutrición crónica severa;
- El 7.03 % de niños y niñas nacen con bajo peso;
- Apenas el 39.5% de las mujeres que lo requieren reciben actualmente complementaciones nutricionales;
- Apenas 1'507.969 (15 %) de niños, niñas y adolescentes reciben alimentos de programas nutricionales.

En relación con el cumplimiento del Derecho al Desarrollo:

- La cobertura de los programas de Desarrollo Infantil (ORI, FODI, DAINA, INNFA) alcanza a 411.444 niños y niñas menores de cinco años en situación de pobreza;
- El 8,87% de los niños y niñas menores de 5 años están en educación inicial.
- El 45.5% de los niños y niñas de 5 años están el primer año de educación básica;
- La tasa de matrícula en la educación básica es del 90.88%;
- El 48.34% de los adolescentes están en educación media o bachillerato;

¹⁰ ASNA, Estado de Situación de la violación de los Derechos de niños, niñas y adolescentes que viven en el Ecuador, página 8 a 10. Octubre del 2007.

- No se cuenta con información de niños, niñas o adolescentes de los quintiles 1 y 2 de pobreza que tienen acceso a textos escolares y uniformes gratuitos;
- El 7.5% de adolescentes trabajadores no estudian;
- No existe el dato de niños, niñas y adolescentes con discapacidad que no se integran al Sistema Educativo Regular.

En relación con el cumplimiento del Derecho a la Protección: Maltrato a niños, niñas y adolescentes:

- El 1% de los establecimientos de educación fiscal cuentan con Códigos de Convivencia;
- El 27.4% de los niños, niñas y adolescentes dicen sufrir de agresiones de los profesores en las escuelas y colegios;
- Muchos niños, niñas y adolescentes son víctimas de la violencia;
- No existe el dato de empresas y operadoras turísticas capacitadas en la prevención de la explotación sexual en las actividades turísticas.
- 6 de cada 10 niños dicen sufrir de maltrato en sus hogares

Trabajo infantil:

- El 12.20% de niños y niñas, entre los 5 y 14 años, trabajan;
- El 32.9% de niños, niñas y adolescentes, entre los 15 y 17 años realizan trabajos peligrosos o nocivos;
- Ningún adolescente que trabaja por cuenta propia está registrado en los municipios.

En relación con el Derecho a la Participación:

- No existe el dato del % de los establecimientos del sistema educativo que cuentan con gobiernos estudiantiles;
- Sólo el 40% de los cantones del país (solo 79) cuentan con concejos cantonales de niñez y adolescencia funcionando;
- El 10% de los establecimientos del sistema educativo participan en la conformación de los consejos consultivos de niñez y adolescencia;
- No se conoce el porcentaje de espacios de organización e integración implementados por las ONGs y la empresa privada.

Estas flagrantes violaciones de los derechos humanos tiene graves consecuencias para el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes y para la vida familiar en general; es un freno real y permanente para la democracia y para el desarrollo socio económico del país y la paz.

El Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia¹¹, ODNA, apoyado por UNICEF, entregó en noviembre del 2008 a la Ministra de Inclusión Económica y Social, que es a la vez Presidenta del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, CNNA, los últimos datos del índice de cumplimiento de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, correspondientes a estadísticas del 2006. Según estos datos, el cumplimiento de los derechos de los niños y niñas en sus primeros años (0 a 5 años) mejoró en el Ecuador: de 4.3 sobre 10 subió a 6 sobre 10. El primer año de medición (2002) el país sacó una mala calificación: 3,9/10. La medición que se presenta utiliza datos del 2006 y registra un incremento de dos puntos. Sin embargo, el país debe esforzarse para lograr por lo menos "pasar de año" y llegar a un rendimiento de 7/10.

¹¹ Observatorio de los Derechos de la niñez y adolescencia, www.observatoriodelaniñez.com noviembre 2008.

En esta presentación de datos, el objetivo fue identificar aquellas acciones de la política pública que han demostrado ser exitosas y apuntar a su sostenibilidad, así como señalar las debilidades para re direccionarlas. Ello permitirá planificar de mejor manera las acciones y recursos que el Gobierno ecuatoriano ha comprometido para mejorar la situación de niñas, niños y adolescentes, y en la consolidación del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, CNNA.

Otros datos presentados por el Observatorio incluyen:

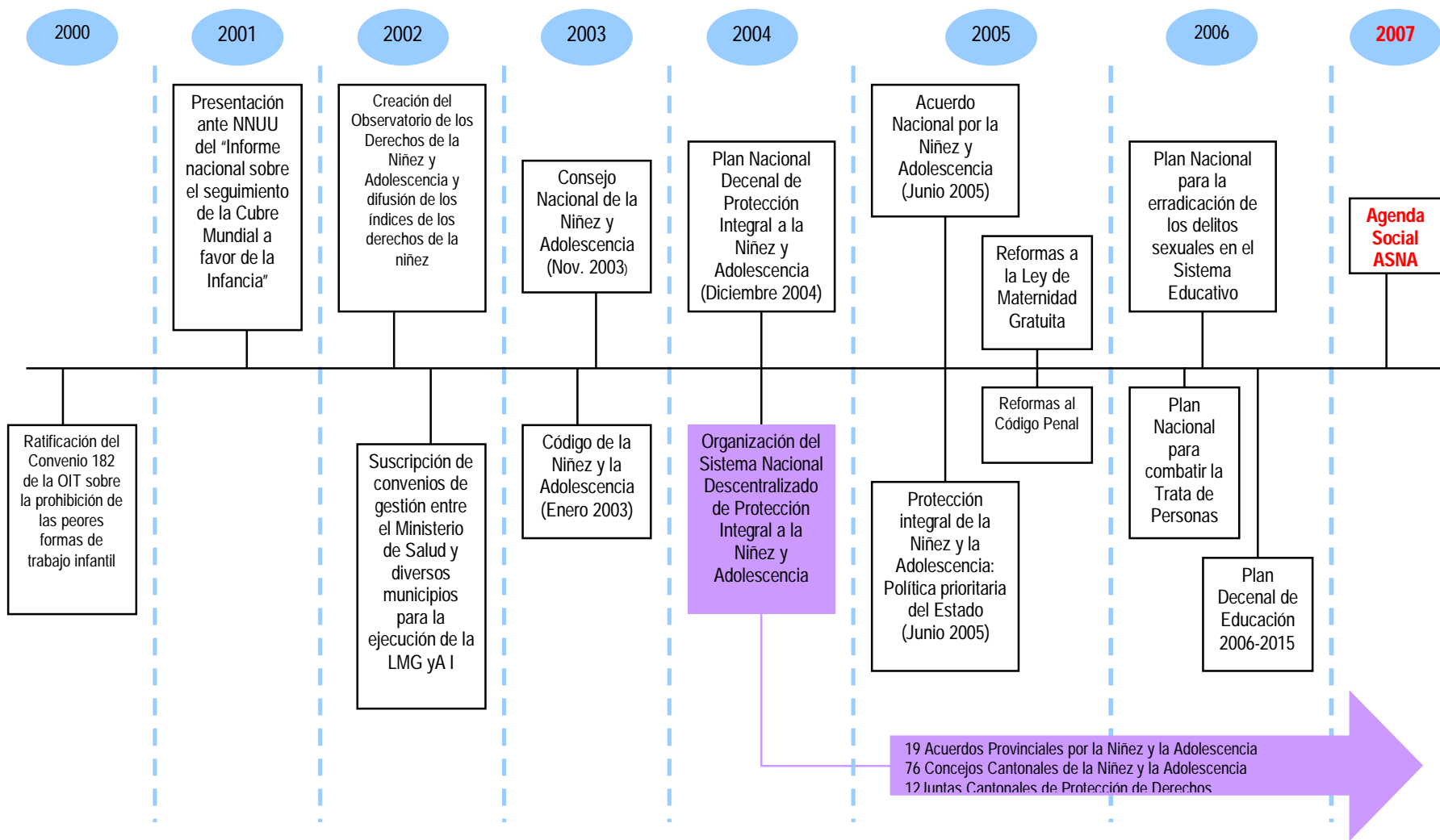
- La mortalidad de la niñez descendió de 27 a 20 por mil nacidos vivos.
- La desnutrición crónica bajó de 26% a 18%.
- Se ampliaron las coberturas del primer año de educación básica del 54% al 79%

En definitiva, mejoró la inversión social y el cuidado de las familias ecuatorianas y esto es el resultado del esfuerzo del Estado y la sociedad ecuatoriana en los últimos años, a favor de buscar y lograr mejoras en sus condiciones de vida.

2.4. La puesta en marcha de las 6 políticas de protección integral en la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia.

Se inicia este recuento de la puesta en marcha de la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia con el gráfico que a continuación detalla la evolución de políticas públicas a favor de la niñez y adolescencia en el Ecuador¹²:

¹² Evolución de las políticas públicas a favor de la niñez y adolescencia, Presentación para Talleres provinciales para el aterrizaje de la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia, Secretaría Ejecutiva del CNNA, julio 2007.



Como se puede observar en el gráfico anterior, la puesta en marcha de la ASNA, es consecuencia de un largo y persistente proceso de posicionamiento político del tema infancia en el país, desde la consecución de leyes y acuerdos sectoriales valiosos hasta concretar paulatinamente la institucionalización del SNDPINA, en la que han venido participando movimientos y colectivos (ONGs, OGS) sociales por la de defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el país.

El 23 de marzo de 2007, el país recibió, de manos del Señor Presidente de la República, la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia, ASNA, "Juntos por la equidad desde el inicio de la vida".

El ASNA, es un instrumento de definición de políticas públicas de niñez y adolescencia para el período 2007-2010. Define compromisos integrales de instituciones públicas, con el objetivo de garantizar derechos de niños, niñas y adolescentes, orientará las acciones de los organismos que conforman el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, durante el período 2007-2010, operativizando así las políticas definidas en el Plan Nacional Decenal de Protección Integral de Niñez y Adolescencia.

Tiene como base al Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia y la Agenda Ética Política de la Niñez y Adolescencia y el compromiso conjunto de los Ministerios de Bienestar Social, Educación, Salud Pública, Trabajo, Turismo, Finanzas, INNFA y del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia¹³.

La estructura de la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia define 6 políticas de acuerdo a los siguientes criterios¹⁴:

1. Por cada política se establecen metas específicas por alcanzar.
2. Para el cumplimiento de las metas se definen planes de acción nacionales.
3. Existen condiciones básicas generales para el cumplimiento de la agenda.
4. Incorporar el control social como una estrategia para el cumplimiento de las políticas.
5. Cada una de las políticas esta acompañada de Campañas que apoyan la sensibilización de cada tema tratado.
6. Existen condiciones básicas por cada política.
7. Se establecen los compromisos de los ministerios para el cumplimiento de las metas.
8. Se establecen los compromisos del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, CNNA; y de los Concejos Cantonales de Niñez y Adolescencia, CCNA.

Las políticas que prioriza la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia son:

- **Ningún niño o niña, menor de 28 días, muere por causas prevenibles** - Derecho a la supervivencia-
- **Ningún niño, niña o adolescente con hambre o desnutrición** - Derecho a la supervivencia-
- **Ningún niño, niña o adolescente sin educación** - Derecho al desarrollo -
- **Ningún niño, niña o adolescente maltratado** - Derecho a la protección -

¹³ La Agenda Social de la Niñez y Adolescencia, Las políticas públicas de la Agenda, CCNA, páginas 14 y 15. Octubre del 2007.

¹⁴ IDEM

- **Ningún niño, niña o adolescente en trabajos prohibidos o peligrosos** - Derecho a la protección -
- **Fomentar la participación social y construcción de ciudadanía** - Derecho a la participación -

La agenda propone para el cumplimiento de sus metas, cambios importantes, ambiciosos y complejos tanto en el modelo de atención a la niñez y adolescencia, como en el modelo de gestión¹⁵.

El modelo de atención tiene las siguientes características:

- Que tenga como eje al niño, niña o adolescente como SUJETO de derechos.
- Que garantice calidad, equidad y universalidad, por lo que es necesario ordenar territorialmente los servicios para asegurar el acceso a parroquias, comunidades y recintos que por su distancia y/o dispersión no hayan sido atendidos.
- Que brinden un paquete completo de servicios manejados integralmente, para lo que se deberá actuar articulados en lo local, como una red interinstitucional de protección integral.
- Crear los servicios faltantes, educativos, especializados, de justicia.

El **nuevo modelo de gestión** se basa en las condiciones para garantizar la protección integral, para lo cual es importante la articulación y coordinación de los organismos, es decir, funcionar como Sistema.

Las redes son el modelo de gestión que arma esta articulación, estos vínculos, estas relaciones, es decir genera Sistema. La actuación en redes de protección integral generará importantes cambios institucionales, que se requieren actualmente para poder asumir la implementación de la Agenda Social de la Niñez. Su acción integradora hace posible la protección integral.

En este sentido, existen fortalezas que pueden considerarse como “buenas condiciones” para construir estos nuevos modelos que propone la Agenda Social:

- Voluntad política del actual gobierno y definición de presupuestos para los programas ministeriales.
- Compromisos intersectoriales por políticas
- Las seis políticas prioritarias son consensuadas y aceptadas entre todos los organismos
- Participación social a través del control social
- Agenda al igual que el Sistema está involucrando a los tres niveles: protección, exigibilidad y restitución
- Planificación sobre el enfoque de derechos
- Marcar una protección integral implícita – Incorpora a todos los actores sociales -

A continuación se grafica el planteamiento de la Agenda Social y los compromisos sectoriales para su implementación a nivel nacional y local: Ver Anexo.

¹⁵ La Agenda Social de la Niñez y Adolescencia, ¿Cómo vamos a aterrizar la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia?, CCNA, páginas 17 y 19. Octubre del 2007.

3. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA:

3.1. La agenda Social de la niñez y adolescencia en el Ecuador: Avances y Limitaciones en su aterrizaje local

3.1.1 Limitaciones en el aterrizaje local de la ASNA:

A continuación se describen algunos aspectos los cuales revelan limitaciones del “aterrizaje” de las políticas de niñez y adolescencia estipuladas en el ASNA, tanto en el modelo de atención como en el modelo de gestión.

Las limitaciones para el aterrizaje en lo local que el ASNA presenta **desde el modelo de atención** imperante en la institucionalidad del Estado ecuatoriano son:

- Falta de capacitación y comprensión por parte de funcionarios/as públicos y privados de los roles y funciones de actores sociales e instituciones previstas en el Código de la Niñez y Adolescencia
- El enfoque asistencialista que opera en la estructura del estado, no permite garantizar la protección integral de niños, niñas y adolescentes.
- La visión tutelar se mantiene y alimenta la permanencia de una cultura de tolerancia e impunidad muy arraigada en la sociedad ante los incumplimientos y violaciones de los derechos humanos.
- La crisis actual tiene múltiples dimensiones que se conjugan con la ausencia de un enfoque de derechos en la acción de las instituciones y en la visión de directivos y funcionarios de los servicios y programas.
- Existen múltiples servicios de desarrollo infantil, educación y salud que no han logrado una cobertura universal y presentan limitaciones en su calidad. Están presentes ineficiencias en la gestión técnica y financiera y altos costos de administración, con débiles mecanismos de seguimiento, evaluación y control.
- No existen en el país propuestas amplias para niños, niñas y adolescentes que son víctimas de maltrato, abuso sexual, explotación sexual comercial, migración de los padres, refugiados, mendicidad; es decir, formas concretas para evitar esas violaciones y restituir sus derechos frente a las manifestaciones masivas y “modernas” de la violencia.
- La poca comprensión de lo que significan los niños, niñas y adolescentes para el desarrollo de la democracia.
- Existen muchas deficiencias en el funcionamiento del sistema de justicia especializado en niñez y adolescencia, a más del escaso número de jueces y procuradores. Su falta de formación y el enfoque entorpece aún más sus intervenciones.
- Están presentes el afán de protagonismo y el celo institucional, motivados por una actitud competitiva y de disputa por los recursos financieros. Se trata de una visión totalmente sectorial, que desconoce en los hechos el principio del “interés superior del niño”, los roles institucionales y presenta resistencia para compartir información y la búsqueda de control de todo el proceso.

Las limitaciones que el ASNA presenta en su implementación, **en cuanto al modelo de gestión**:

El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y los Consejos Cantonales tienen el mandato de regular y organizar un funcionamiento sistémico de la institucionalidad de la niñez y adolescencia, y vigilar que se garantice en sus intervenciones los derechos de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, el proceso de constitución del Sistema no avanza al ritmo que se requiere, debido a la falta

de financiamiento, comprensión y de voluntad política de los responsables cantonales. Es por ello que se necesitan cambios que involucren al conjunto de la institucionalidad ecuatoriana para lograr los impactos que se buscan.

En la práctica han existido otras dificultades relacionadas con el debilitamiento del sentido de autoridad en el país, que ha restringido la posibilidad de ejercer rectoría. Para ejercerla no solo debe existir la voluntad de quien ejerce rectoría, sino también la voluntad de asumirla por parte de los otros: Del nivel central es decir ministerios a Direcciones Provinciales y de estos a delegados cantonales y/o de áreas (micro regiones) de intervención, gobiernos provinciales y municipios.

La inversión fiscal no es suficiente para cumplir tangiblemente las políticas establecidas. Hay serias limitaciones que existen para acceder, desde el gobierno central o de los gobiernos cantonales, a recursos fiscales suficientes, oportunos, permanentes y crecientes.

La estructura orgánica del Estado está organizada sectorialmente, y es por ello que hay un funcionamiento desarticulado y disperso de las instituciones, que hace que los recursos se difuminen, que las acciones tengan impactos limitados y, sobre todo, que las intervenciones no sean integrales, universales y permanentes.

Los Municipios como gobierno local, desarrollan acciones débiles para defender los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Y empeora la situación el hecho que exista una visión y un manejo centralista en la gestión de los servicios y programas y una falta de articulación con los procesos de desarrollo local impulsados por los gobiernos locales. Esto ha reforzado el lento empoderamiento de los gobiernos locales a nivel de lo social y ha impedido avanzar activamente en los procesos de descentralización de funciones y competencias.

Existe una incorrecta distribución territorial de los servicios en las provincias y cantones; hay un mayor abandono de las zonas rurales y lejanas; y un alto porcentaje de filtraciones en los programas de asistencia y una doble cobertura entre ellos.

Son incipientes los procesos de organización, movilización y control social por parte de las organizaciones populares u otros sectores de la sociedad civil para garantizar calidad, cobertura y el enfoque de derechos en los servicios y programas.

Las defensorías comunitarias conformadas activan movilización y exigibilidad en sus sectores pero son aun insuficientes.

Las deficiencias señaladas tanto en el modelo de atención y en la gestión, se explican en gran medida por las condiciones existentes en la estructuración y en el funcionamiento de las instituciones que trabajan en niñez y adolescencia. Esta situación imperante no permitiría la consecución de la propuesta integradora contenida en la Agenda Social de la Niñez, en el plazo que lo establece.

3.1.2. Avances en la aplicación de la ASNA.

Que el país cuente con un instrumento de política pública a mediano plazo y con carácter de “urgente”, en la que los ministerios responsables se han sentado a discutir, debatir, llegando a compromisos contundentes y con visión integral, en la que el Gobierno manifiesta la decisión y voluntad política de impulsarla, destinando presupuesto para su puesta en marcha, es ya un factor positivo e histórico. Sin embargo no ha sido suficiente. A continuación algunos avances que son importantes destacar:

La inversión social para la implementación de la Agenda Social, esta planificada en los planes sociales de los ministerios sectoriales en donde están incluidos los rubros e inversión presupuestaria. Contar con esta información ha sido un aporte clave, ya que ha constituido una estrategia indispensable para obtener los recursos y monitorear su inversión en forma permanente, observando el avance en el cumplimiento de la política.

El último informe del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia de enero de este año, manifiesta que tan sólo 40 cantones en todo el país, poseen un plan cantonal para aterrizar la Agenda Social, los cuales han sido liderados por los Concejos Cantonales de Niñez y Adolescencia e impulsado por actores sociales comprometidos¹⁶.

Las condiciones para aterrizar la agenda han sido difíciles, porque han dependido mayoritariamente de las dinámicas y voluntades organizativas y políticas locales, ya que las instituciones no han asumido con obligatoriedad el mandato de las políticas, sino que han sido tomadas como acciones regidas por la “buena voluntad” y /o por conveniencias políticas.

Sin embargo, es positivo el hecho de que los organismos locales, al aterrizar la agenda hayan tenido la oportunidad de colocar en el imaginario social local, las debilidades, necesidades y condiciones adversas en las que viven niños y niñas, y se ha detectado también la urgencia de contar y cruzar la información existente para obtener datos y diagnósticos de partida. Este diagnóstico además ha servido para generar acciones de vigilancia y control social hacia los organismos competentes exigiendo que los recursos y servicios lleguen a los sectores más desprotegidos y se cubran las reales necesidades en forma progresiva.

La implementación de la ASNA ha permitido también que se hayan realizado eventos de rendición social de cuentas. En octubre del 2008, por primera vez en la historia del país, los ministerios del sector social juntos, difundieron los avances de su gestión e inversión en las políticas públicas de la niñez y adolescencia, estos eventos a nivel nacional y provincial revelaron que falta mucho por hacer aun, que las prácticas sectorizadas y aisladas persisten en la institucionalidad, pero también ha generado opinión pública en donde se aprecia y valora la atención e inversión que esta siendo destinada para este sector de la población ecuatoriana.

Es menester mencionar que, a la luz del mandato de la Agenda Social, se han articulado las prioridades y programas de intervención de otros/as instancias que trabajan en el sector social y en niñez y adolescencia, como lo son las ONGs y Organismos de cooperación, este proceso ha permitido encaminar obligatoriamente sus acciones hacia metas y esfuerzos comunes.

¹⁶ Taller Nacional de Monitoreo de la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia, Área Técnica del CNNA de la provincia de Manabí, enero del 2009.

4. A MANERA DE PROPUESTA

Implementación efectiva de la Agenda Social de la niñez y adolescencia desde el enfoque de derechos.

Para la implementación efectiva de la Agenda Social de la niñez y adolescencia, a continuación se proponen algunas recomendaciones, resultado del análisis de este tema:

4.1. Recomendaciones a nivel nacional.

El Consejo Nacional de la niñez y Adolescencia con todos sus ministerios miembros, tiene como compromiso estipulado en la ASNA la vigilancia a la aplicación y cumplimiento de las políticas de protección integral del Plan Nacional Descentralizado de Protección Integral de la niñez y adolescencia y en particular el cumplimiento de las metas de la Agenda Social, en este sentido es necesario puntualizar acciones que ayudarían a cumplir su rol:

- En el **Art. 195**. Del Código de la Niñez y Adolescencia define que entre las Funciones del Consejo Nacional, en el **literal q)** menciona que es competencia del CNNA, “Vigilar que las asignaciones presupuestarias estatales y de otras fuentes permitan la ejecución de las políticas fijadas por el Consejo Nacional, y formular recomendaciones al respecto; administrar el Fondo Nacional para la Protección de la Niñez y Adolescencia – FONAM- y transferir oportunamente los recursos que corresponden a los Fondos Cantonales de Protección” .
En este sentido se establece la creación del FONAM, sin embargo a la fecha, es tarea pendiente del CNNA. Es fundamental impulsar con carácter de urgente su creación, reglamentación y operativización, gestionando los recursos y financiamiento suficientes y oportuno hacia este fondo, así mismo insistir su creación a nivel local.
Esto permitirá contar con recursos “protegidos” destinados a la implementación de las políticas públicas. El Fondo Nacional para la Protección de la Niñez y Adolescencia – FONAN – y los Fondos Municipales deben iniciar de forma inmediata su funcionamiento para que canalicen recursos que serán muy útiles para la implementación de la Agenda.
- Brindar apoyo técnico a nivel local promoviendo la creación y fortalecimiento orgánico funcional de los Concejos Cantonales de Niñez y Adolescencia y de las Juntas de Protección de Derechos, dando prioridad a aquellos territorios en donde la Agenda Social no se ha concretado.
- Impulsar cambios legales a través de la Asamblea Nacional para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes contemplados en la ASNA.
- Es importante crear el “Expediente único de los niños, niñas y adolescentes”, este documento permitiría contar con un solo historial de las diferentes intervenciones que requiera un niño o niña para su desarrollo integral, en esa línea también es importante contar con un modelo de monitoreo y seguimiento, que permita implementar y manejar un sistema de información nacional y cantonal de niñez y adolescencia.
- Es importante cumplir y/o continuar con el Registro de la Entidades de Atención de todos los programas, planes y proyectos que se ejecutan para atender a niños, niñas y adolescentes a nivel nacional y local.

- Impulsar estrategias de control social para organizar la vigilancia y la participación ciudadana con el cumplimiento de la Agenda Social.
- Diseñar y realizar campañas nacionales de difusión programadas, permanentes y estratégicas.

4.2. Retos en lo local

Los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia lideran y conducen por mandato del Código de la Niñez y Adolescencia este proceso combinado de aterrizaje de la Agenda y de construcción del SNDPINA. Es decir, los alcaldes y alcaldesas, Presidentes de los CCNA y todos los miembros del cuerpo colegiado; los delegados institucionales y los de la sociedad civil que lo conforman, son los responsables directos de conducir a nivel cantonal todo el proceso.

Conscientes de su rol, a continuación se comparten algunas recomendaciones que surgen de la reflexión de este tema:

- Realizar acciones permanentes para mantener e incrementar la voluntad y el compromiso político de las autoridades a nivel provincial, cantonal y parroquial.
- Se debe mantener la formación y motivación a secretarios/as ejecutivos/as cantonales y miembros de la sociedad civil de los CCNA en la aplicación de la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia, y en política pública.
- Es importante transmitir información de las actividades, avances y logros que se van concretando en los diferentes cantones y retroalimentar en forma permanente por parte de las autoridades nacionales para que se mantenga a nivel local el compromiso asumido.
- Es clave generar capacitación de los funcionarios de las instituciones sobre los contenidos de la Agenda y en la estrategia de implementación, en protección integral, en enfoque de derechos, en el SNDPINA, y en los temas que vayan surgiendo de las necesidades que plantea el proceso.
- Se sugiere distribuir de forma permanente insumos técnicos que les facilite el trabajo a los CCNA, por ejemplo: información sobre líneas de base; inversión social en cada cantón, mapas de cobertura nacional, listado de programas que tienen cada uno de los ministerios en relación con cada política, su cobertura por cantón y financiamiento, etc.
- Se debe promover la elaboración de un plan de acciones que se complemente con las acciones de control social que están previstas en la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia.
- En un nivel más operativo, se deberán crear procedimientos y protocolos que articulen las intervenciones, hojas de ruta compartidas. Se requerirá diseñarlos, probarlos y experimentarlos juntos. Se requiere también compartir instrumentos técnicos comunes para obtener la misma información, para juntos monitorear los avances.

5. CONCLUSIONES

La forma de trabajo articulado que propone la Agenda Social es un fuerte impulso para el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Niñez y Adolescencia – SNDPINA – que se esta construyendo

Para que los cambios descritos se den, se requiere que en provincias y cantones se cuente con el apoyo político pleno de las autoridades, de los integrantes de los Consejos Cantonales de la niñez y adolescencia y de los otros miembros integrantes del Sistema (redes de servicios, medios de comunicación, familia, instituciones de justicia), para ello es indispensable que se promueva su participación e inclusión activa.

En el proceso de aplicación de la Agenda deberá cambiar también el modelo de atención vigente a la luz de los postulados de la doctrina de la protección integral y de los mandatos del Código de la Niñez y Adolescencia.

Es necesario insistir en la revisión y cambio del modelo de gestión de las instituciones, obligándolas a compartir instancias de integración de servicios conforme a los requerimientos del SNDPINA.

El proceso de implementación de la Agenda es entonces, la oportunidad ideal para continuar con los cambios estructurales que se están impulsando para garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes que viven en el Ecuador, todos sus derechos.

El nuevo modelo de gestión que promueve la ASNA exige que las instituciones y profesionales desarrollen nuevos enfoques, nuevas capacidades y competencias, y con una visión multisectorial e interdisciplinaria puedan brindar atención integral a niños, niñas y adolescentes. Se requerirá una nueva mirada y sobre todo una nueva conducta y actitud de los profesionales, que generará una nueva cultura institucional.

Se requiere romper con la práctica sectorial que les caracteriza a las instituciones y responsables del cumplimiento de la política pública, superar esta práctica permitirá actuar como "sistema", reto fundamental de la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia **"Juntos por la equidad desde el principio de la vida 2007 – 2010"**

BIBLIOGRAFIA.

- **Constitución de la República del Ecuador**, 2008.
- **Código de la Niñez y adolescencia del Ecuador**. 2003.
- **Estado de la situación de la violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que viven en el Ecuador**, CNNA- octubre 2007.
- **Evolución de las políticas públicas a favor de la niñez y adolescencia en el Ecuador**, Documento para talleres provinciales, Secretaría Técnica del CNNA, julio 2007.
- **Introducción resumida del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la niñez y adolescencia – SNDPINA**, Documento para talleres de socialización, área técnica del CNNA, Manabí, 2007.
- **La Agenda Social de la Niñez y Adolescencia**, Secretaría Ejecutiva del Concejo Nacional de la Niñez y Adolescencia –CCNA, Quito octubre del 2007.
- **Metodología para el Aterrizaje de la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia**, Documento para talleres provinciales, Secretaría Técnica del CNNA, julio 2007.
- **Plan Nacional Decenal de Protección Integral de niñez y Adolescencia del Ecuador**, Secretaría del Frente Social, Agosto 2004.
- www.observatorioderechosniñez.com

ANEXO 1.

**Adjunto Agenda Social de la Niñez y Adolescencia
Formato afiche-jpg.**