

**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA
SEDE QUITO
UNIDAD DE POSTGRADOS
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL DE LA INFANCIA Y
ADOLESCENCIA**

**TESIS FINAL
Previa la obtención del título de:
MAGÍSTER EN POLÍTICA SOCIAL DE LA INFANCIA Y
ADOLESCENCIA**

**“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”**

**Autora:
Verónica Moya Campaña**

**Director de Tesis:
Dr. Víctor Hugo Torres**

Enero 2013

DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD

Los conceptos desarrollados, los análisis realizados y las conclusiones del presente trabajo son de exclusiva responsabilidad de la autora, Verónica Paulina Moya Campa.

Quito, enero 2013

(f)

*“La historia de la niñez es la historia de un
interlocutor ausente, de una palabra no dicha,
del más terrible de los silencios”*

Daniel Prieto

DEDICATORIA

A Ariel, mi fuente de vida...

AGRADECIMIENTO

Expreso mis reconocido agradecimiento a los docentes de la Maestría en Política Social de la Infancia y Adolescencia, de la Universidad Politécnica Salesiana, por sus valiosos aportes académicos y por el apoyo brindado mediante la tutoría de la presente investigación; al COMPINA, por la experiencia que me ha permitido acumular en estos años, y a todas las personas que contribuyeron para que estas reflexiones se concreten en una propuesta que contribuya a la protección de los niños, niñas y adolescentes del Distrito Metropolitano de Quito.

INDICE

	Página
SIGLAS	
ÍNDICE DE GRÁFICOS	
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL A LA GARANTÍA DE DERECHOS	
1. Exclusión Social: Orígenes del concepto y principales características	6
2. Inclusión Social: Punto de partida y de llegada de la garantía de derechos	14
3. Enfoque sistémico del ejercicio de derechos humanos	17
CAPÍTULO II PROTECCIÓN INTEGRAL A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	
1. Base doctrinaria de la protección integral	25
2. Sistema de protección integral a la niñez y adolescencia: principales características	28
3. Marco constitucional y reforma del estado en relación al funcionamiento del sistema	32
CAPÍTULO III TERRITORIALIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL: EL CASO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	
1. La protección social vista desde algunos actores políticos gubernamentales y sociales	38
2. La protección social desde la propuesta del Gobierno Autónomo Descentralizado Metropolitano de Quito	45
3. Aportes al proceso de readecuación de la institucionalidad para la protección integral de niños, niñas y adolescentes del DMQ	54
CONCLUSIONES	70
BIBLIOGRAFÍA	75
ANEXOS	
Guía de Entrevista	79
Lista de Entrevistados	80
Extracto del Plan de Desarrollo Municipal 2012-2022	81

SIGLAS

NNA	Niños, niñas, adolescentes
CRE	Constitución de la República del Ecuador
CDN	Convención de los Derechos del Niño
TGS	Teoría General de Sistemas
SNDPINA	Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a Niñez y Adolescencia
SIMIS	Sistema Metropolitano de Inclusión Social
COMPINA	Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia
SIS	Secretaría de Inclusión Social
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
INNFA	Instituto Nacional de la Niñez y la Familia
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
IDIE	Instituto Iberoamericano para el Desarrollo y la Innovación Educativa para la primera infancia y derechos de la niñez
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
UNICEF	Organismo de las Naciones Unidas para la Infancia
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	Página
Gráfico N° 1: Sistema de Protección Integral a NNA	22
Gráfico N° 2: Organización institucional del SIMIS	52
Gráfico N° 3: Articulación de los niveles nacional, distrital y zonal para operativización del SIMIS	54
Gráfico N° 4: Inclusión social con enfoque de género, interculturalidad e intergeneracionalidad	63
Gráfico N° 5: Garantía de derechos durante el ciclo de vida	64
Gráfico N° 6: Coordinación intergubernamental, intersectorial y social	67

RESUMEN

Los niños, niñas y adolescentes representan el 37,26% del total de la población, a nivel nacional, y más del 33% en el Distrito Metropolitano de Quito (INEC, 2010); sin embargo, hasta hace algunos años vivieron una suerte de invisibilización y exclusión de las dinámicas sociales, políticas y culturales que organizan la vida social. Todo esto debido a la cultura adulto céntrica que se resiste a reconocer a los niños como sujetos de derechos e interlocutores válidos en el mundo de las relaciones familiares y sociales.

La situación estructural e histórica de exclusión de este grupo poblacional empieza a revertirse -aunque de manera lenta y compleja- a partir de la suscripción de la Convención de los Derechos del Niño que obliga a los Estados parte a adoptar medidas de carácter normativo, económico, político, institucional y cultural para efectivizar sus derechos y promover su inclusión social. La Constitución de 1998 recoge este mandato y organiza el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, mismo que es ratificado por la Constitución del 2008 como el responsable de asegurar los derechos de este grupo poblacional; no obstante, dicha norma dispone también que se organice un sistema nacional de inclusión y equidad social para asegurar la protección de toda la población, particularmente de los grupos de atención prioritaria.

En este contexto de cambio de la institucionalidad del país, surge el reto de identificar mecanismos idóneos para facilitar la articulación de dichos sistemas en una lógica que combine la generalidad del sistema de inclusión social con la especialización del de niñez, sin que se afecte el segundo, ya que eso significaría un retroceso en lo avanzado y la posibilidad de que los niños vuelvan a ser invisibilizados y, por tanto, entren nuevamente en las dinámicas excluyentes del mundo adulto.

Palabras clave: exclusión, inclusión, protección social, articulación.

ABSTRAC

Children and adolescents account for 37.26% of the total population, nationally, and over 33% in the Metropolitan District of Quito (INEC, 2010), but a few years ago lived a sort of invisibility and exclusion from the social, political and cultural organizing social life. All due to adult-centered culture that refuses to recognize children as rights holders and interlocutors in the world of family and social relationships.

The structural situation and historical exclusion of this population begins to reverse-albeit slowly-complex from the signing of the Convention on the Rights of the Child requires States parties to take legislative action, economic, political, institutional and cultural for realizing their rights and promote social inclusion. The Constitution of 1998 reflects this mandate and organizes the National Decentralized Integral Protection of Children and Adolescents, it is ratified by the Constitution of 2008 as responsible for ensuring the rights of this population, however, this rule also to organize a national social inclusion and equity to ensure the protection of all people, particularly the priority groups.

In this context of change of the country's institutions, there is the challenge of identifying mechanisms to facilitate the articulation of such systems into a logic that combines the generality of the system of social inclusion with the specialization of childhood, without affecting the second , since that would mean a reversal in progress and the possibility that the kids back to being invisible and therefore fall back on the exclusionary dynamics of the adult world.

Keywords: exclusion, inclusion, social protection, joint.

INTRODUCCIÓN

Los niños, niñas y adolescentes (NNA)¹ son, sin duda, el grupo poblacional que mayores niveles de exclusión socio-cultural² han soportado -y aún soportan- debido a que social e históricamente han sido considerados desde sus vulnerabilidades: por la edad, por la falta de madurez, por no ser actores políticos, por ser seres “sin criterio, sin capacidad de pensar, opinar, o decidir”; vulnerabilidades que han incidido en el entramado de las relaciones de poder que organizan la vida de las sociedades o grupos humanos. No obstante, también son uno de los grupos que mayores niveles de movilización y presión social y política han generado a través de organizaciones sociales que desde hace más de tres décadas vienen bregando por los derechos de la niñez y el reconocimiento de su ciudadanía.

La presión social ejercida por quienes reivindicaban los derechos de la niñez, sobre la base de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) suscrita por el Ecuador en 1989, logró que la Constitución Política de 1998 recoja dichas demandas e introduzca varios artículos para garantizar la protección y desarrollo de la infancia y adolescencia. Uno de esos artículos fue el 52 que, en forma textual, señalaba:

El Estado organizará un sistema nacional descentralizado de protección integral para la niñez y la adolescencia, encargado de asegurar el ejercicio y garantía de sus derechos. Su órgano rector de carácter nacional se integrará paritariamente entre Estado y sociedad civil y será competente para la definición de políticas. Formarán parte de este sistema las entidades públicas y privadas. Los gobiernos seccionales formularán políticas locales y destinarán recursos preferentes para servicios y programas orientados a niños y adolescentes (Constitución Política del Ecuador, 1998).

¹ De aquí en adelante, utilizaremos con preferencia el concepto niños para referirnos a los niños, niñas y adolescentes, o la sigla NNA, a fin de evitar dificultades y repeticiones en la lectura, conscientes de que existen claras y concretas diferencias de género, edad, características, etc., entre los niños, niñas y adolescentes (hombres y mujeres) y a riesgo de que esta omisión de las niñas y los/as adolescentes sea considerada como otra forma de invisibilizar tales diferencias; no es esa la intención.

² Para efectos de la presente tesis nos referiremos a la exclusión en sus dimensiones socio-culturales, pues más allá de éstas, la pobreza es una forma de exclusión que golpea con más fuerza a la niñez debido a las condiciones de vulnerabilidad que caracteriza a esta etapa del desarrollo.

A partir de este mandato se inicia en Ecuador un proceso participativo de construcción del Código de la Niñez y Adolescencia que define los principios de la protección integral así como los mecanismos jurídicos, administrativos y financieros para la organización del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a Niños, Niñas y Adolescentes (SNDPINA); un verdadero cambio de paradigma respecto a la consideración social y jurídica de este grupo poblacional.

Con la vigencia del Código de la Niñez, varios municipios del país empezaron a instrumentalizar estos mecanismos para organizar el Sistema en sus territorialidades, siendo el Distrito Metropolitano de Quito uno de los primeros en iniciar su implementación. Han transcurrido más diez años desde entonces, y entre otros acontecimientos políticos sucedidos desde 1998 hasta hoy, tenemos un nuevo marco constitucional -garantista de derechos y justicia- que ratifica al Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia³ como el mecanismo de efectividad del ejercicio y garantía de derechos de este grupo de atención prioritaria, en el marco de la inclusión y equidad para el buen vivir de toda la población.

Sin embargo, a pesar de esta ratificación normativa, es importante señalar que nos encontramos frente a un nuevo modelo de desarrollo social, político, económico y cultural en el que se establece una nueva institucionalidad del país para la garantía de los derechos ciudadanos y la concreción del nuevo ordenamiento del Estado, por lo que es indispensable hacer una relectura del Sistema de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia -y su institucionalidad- que fue concebido en el contexto de un Estado neoliberal, centralizador y no garantista de los derechos humanos, y replantearlo a la luz del proyecto de construcción de la sociedad del Buen Vivir, en el que se establecen no solo los derechos humanos sino también las garantías constitucionales para la concreción de tales derechos, y en el que el

³ El artículo 341 de la Constitución de la República del Ecuador establece: “El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad. La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social. El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias (el subrayado es mío).

Estado Ecuatoriano asume el rol regulador de las políticas sociales de protección e inclusión social.

La presente investigación parte del análisis de la exclusión histórica de los niños, niñas y adolescentes, en el Ecuador, como resultado de la negación (o no realización) de sus derechos, mismos que -según el Código de la Niñez y Adolescencia, aprobado en el año 2003- deben concretarse mediante el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral cuya institucionalidad está sufriendo algunas transformaciones, al igual que el resto de la institucionalidad del país, y que no encuentra aún los mecanismos idóneos para articularse a la nueva institucionalidad propuesta en la norma suprema para la garantía de los derechos de toda la población.

Como parte de esta nueva institucionalidad, el Gobierno Autónomo Descentralizado Metropolitano (GAD) se encuentra impulsando la conformación del Sistema Metropolitano de Inclusión Social (SIMIS), en cumplimiento del mandato constitucional y del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Administración y Descentralización (COOTAD) que en el art. 4 establece: “Dentro de sus respectivas circunscripciones, son fines de los gobiernos autónomos descentralizados (...) h) la generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas locales de protección integral a sus habitantes” (COOTAD, 2010) .

En esta medida, y en virtud de que tanto el sistema de inclusión social como el sistema especializado en niñez y adolescencia comparten los mismos principios y la misma finalidad: la protección integral de los ciudadanos y ciudadanas del distrito, con las diferencias que le da al sistema de niñez la especialización y experiencia desarrollada en diez años de funcionamiento, es necesario asumir el desafío de articular los dos sistemas a fin de garantizar el funcionamiento del SNDPINA como un sistema especializado en niñez y adolescencia pero con la flexibilidad necesaria para adaptarse e incorporar los cambios que demanda la reforma del Estado, en donde la nueva concepción de protección integral a la población -impulsada desde los sectores gubernamentales- se basa en un sistema que integra servicios y políticas a través del ciclo de vida de los sujetos.

Esta visión de la protección social -que pretende incluir en una sola institucionalidad a niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores- pone en riesgo la existencia de servicios y organismos especializados en la protección y restitución de derechos de la niñez

y adolescencia, lo que significa un retroceso en lo avanzado en una década de funcionamiento del sistema que atiende, de manera especializada, a este grupo de alta vulnerabilidad en respuesta a las necesidades específicas del desarrollo infantil y adolescente así como a los principios y fundamentos de la Doctrina de Protección Integral, misma que constituye el gran paraguas de los derechos de los niños.

En este contexto, se realiza la presente investigación, cuya pregunta orientadora fue: ¿Cómo articular en la actualidad el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, que fue pensado en un momento histórico distinto, en un régimen socio-económico diferente, a la nueva propuesta de Estado y de un régimen de desarrollo basado en la inclusión social, la protección y garantía de derechos de todos los ciudadanos y ciudadanas a lo largo de su ciclo de vida?

Para responder a esta pregunta se organizó la investigación en tres capítulos; en el primero se examinan algunas categorías necesarias para comprender la protección social desde un enfoque de derechos e inclusión; estas categorías son: exclusión, inclusión social, enfoque sistémico de la garantía de derechos humanos, y se establecen las relaciones existentes.

En el segundo capítulo se analiza la protección integral a la niñez y adolescencia tomando en consideración la base doctrinaria, el marco constitucional y el proceso actual de reforma del Estado en relación a la protección social.

El tercer capítulo aborda la protección social desde el principio de territorialización, aplicado al Distrito Metropolitano de Quito, para lo cual se recurre a la visión de algunos representantes del gobierno y de algunos actores de sociedad civil, entre los que se puede identificar algunos puntos en conflicto debido a que los primeros promueven la integración de todos los grupos poblacionales en un solo sistema mientras que los actores de sociedad civil defienden la protección de los diferentes grupos mediante sistemas especializados y, particularmente, de los niños a través del Sistema de Niñez y Adolescencia.

En este capítulo también se analiza la propuesta del Gobierno Autónomo Descentralizado de Quito sobre el Sistema Metropolitano de Protección Social y su relación con el Sistema de Niñez, a pesar de que aún no existe una propuesta clara y definitiva, por lo

que se concluye desarrollando una propuesta de articulación de estas dos institucionalidades, conciliando las dos posiciones, en el marco del mandato constitucional y de las reformas que demanda el modelo actual de Estado para la construcción del buen vivir.

Finalmente, se plantean algunas conclusiones y recomendaciones que pueden aportar a la garantía de derechos desde la corresponsabilidad que tienen el Estado, la familia y la sociedad en la protección social de la infancia y la adolescencia.

Con esta investigación se pretende contribuir al conocimiento de los mecanismos político-conceptuales que se encuentran en juego para la articulación del Sistema de Niñez y Adolescencia al Sistema de Inclusión y Equidad Social del Distrito Metropolitano de Quito, en el actual proceso de reforma democrática del Estado; por tanto, los objetivos planteados fueron:

Identificar los mecanismos jurídicos, políticos y administrativos para la articulación del Sistema de Niñez y Adolescencia al Sistema de Inclusión y Equidad Social del Distrito Metropolitano de Quito.

Aportar al debate sobre la relevancia de la participación democrática en el proceso de reforma del Estado y construcción de una nueva institucionalidad garante de los derechos ciudadanos.

Metodología

Debido a la multi dimensionalidad del tema de estudio, así como a la diversidad de actores involucrados en el proceso de definición de una nueva institucionalidad para la protección social de los grupos de atención prioritaria, entre ellos los niños/as y adolescentes, se optó por una investigación cualitativa, sobre la base de entrevistas semi estructuradas a funcionarios/as públicos/as -nacionales y locales- y a actores de la sociedad civil vinculados con el tema, a los/as cuales expreso mi agradecimiento por su colaboración y los eximo de toda responsabilidad frente a las afirmaciones realizadas en la presente tesis ya que son de absoluta responsabilidad personal.

La investigación teórica incluyó documentos conceptuales, jurídicos, técnicos, planes nacionales y locales, programas, informes, entre otros. El detalle del instrumento utilizado para las entrevistas se encuentra en el Anexo 1 y la lista de actores entrevistados en el Anexo 2.

CAPÍTULO I

DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL A LA GARANTÍA DE DERECHOS

1. Exclusión Social: Orígenes del concepto y principales características

La historia de los pueblos -en sus diferentes estadios y formas de organización social y política- ha estado signada por diversas formas de exclusión que han determinado la existencia de desigualdades entre los sujetos (esclavos, mujeres, personas con discapacidad, negros, indígenas, niño/as, adolescentes). Estas formas de exclusión se han manifestado con mayor o menor intensidad, dependiendo de las representaciones que a lo largo de la historia han asumido las luchas de los grupos excluidos en su afán de revertir esta situación.

En occidente, la historia de la exclusión es muy antigua, algunos autores la remiten a la sociedad griega en la que los esclavos, mujeres y extranjeros eran relegados, fenómeno considerado como natural. En las sociedades andinas, luego de la conquista española, los excluidos inicialmente fueron los indios, ya que desde la visión euro centrista eran seres sin alma; ampliándose posteriormente esta concepción y práctica a las mujeres, niños/as, analfabetos, los sin tierra, etc., lo que también fue considerado como un hecho natural. Sin embargo, a partir de las crisis económicas mundiales contemporáneas en las que se incrementa la pobreza de grandes sectores de trabajadores, la exclusión social se vuelve visible y pasa a ser un tema de interés, sobre todo en los espacios académicos y políticos.

Si bien en los años ochenta, del siglo XX, los efectos de las crisis en las sociedades modernas generan desempleo prolongado y “los huérfanos del mercado pasan a ser socialmente denominados excluidos” (Lucchetti, 2005), dando lugar a la visibilización de la exclusión desde una dimensión económica, vinculada a la pobreza, el fenómeno es asumido desde otras dimensiones: sociales, políticas, culturales, ampliándose el espectro de las relaciones excluyentes a otros sujetos -además de los trabajadores- entre ellos a los niños, niñas y adolescentes; por ello se afirma que la exclusión se caracteriza no solo por la falta de acceso a bienes y servicios sino también por la falta de oportunidades para acceder a ellos, a la falta de seguridad, justicia y ejercicio de ciudadanía. De este modo, en la actualidad, se puede afirmar que la exclusión es un fenómeno multidimensional, que puede también ser

visto como la negación (o no realización) de los derechos civiles, políticos y sociales de los ciudadanos” (Walker, 1997: 8).

El término de exclusión social nace en Europa, a mediados de los años sesenta del siglo XX para referirse a las personas desempleadas y desprovistas de seguro social, condición que le restringe a situaciones concretas de su dimensión económica-laboral. Para los años setenta, del mismo siglo, este enfoque se extiende y adquiere mayor relevancia dada la desaceleración del crecimiento económico, el aumento del desempleo, la disminución de los salarios reales, entre otros factores, que fueron determinantes en el aumento de problemas sociales desconocidos hasta entonces por los países europeos. Además, los altos costos que implicaron la entrega de servicios, severas ineficiencias, baja calidad de los servicios y la permanencia de inequidades, generaron un colapso y deslegitimación de la acción del Estado, lo que dio origen a la concepción de “los/as pobres” como los “*excluidos*”.

A partir de la crisis de 1973 el concepto se amplía, refiriéndose a un mayor número de personas, grupos y problemas sociales. A principios de 1980 se observa que, a pesar de la recuperación económica, ciertos sectores de la sociedad europea quedaban fuera del proceso de crecimiento. Se constata que los problemas sociales no se solucionan solamente con el crecimiento económico. Así, la exclusión deja de centrarse en las privaciones materiales, para incluir la incapacidad de la sociedad para incorporar a un número cada vez mayor de personas y grupos sociales que empiezan a quedar fuera de las dinámicas sociales y entrar en otras dinámicas, las de la propia exclusión.

Ante esta nueva realidad, surge la necesidad de crear un nuevo concepto de exclusión social, misma que aparece como un proceso a partir del debilitamiento progresivo de los vínculos entre los que están dentro y los que están fuera del “ordenamiento social” (PNUD y otros: 1995), lo que nos lleva a señalar algunos aspectos importantes que caracterizan al fenómeno:

La exclusión se refiere a espacios histórico – culturales concretos. Es una creación dinámica que va evolucionando en la medida en que la sociedad se transforma, lo que implica que una situación de exclusión hoy no necesariamente lo será en el futuro.

La exclusión es un proceso, no un estado; es un proceso que va desde las personas a los grupos, y desde los niveles micros a los niveles macro sociales. Desde este punto de vista analítico, la exclusión tiene un carácter multidimensional.

Tiene una dimensión territorial y, por tanto, se constituye dentro de espacios geográficos específicos.

Se centra en las relaciones sociales más que en los atributos de los individuos o grupos.

Se produce entre individuos, grupos e instituciones y se refiere a las interacciones que ellos establecen (o dejan de establecer). El estar fuera o excluido se define a partir de la forma en que se está incluido dentro de la sociedad. Por lo tanto la exclusión depende de la forma de integración que genera desventajas de largo plazo y que impiden a los individuos participar en la sociedad (PNUD y otros: 1995).

La exclusión social como proceso multidimensional puede ser vista a través de los factores que intervienen en procesos de inclusión y exclusión, los cuales remiten a tres dimensiones:

Económica.- La exclusión está asociada a los procesos que llevan a determinadas personas a no poder acceder a los medios necesarios -tierra, activos materiales, recursos financieros, conocimientos y capacidades humanas- para participar en los sistemas productivos y de intercambios económicos. El acceso a estos medios depende de los “activos sociales” de las personas, o sea, de las redes de relaciones de confianza y organización que integran los derechos y garantías institucionales con las que cuentan; por ejemplo, el acceso a la propiedad, a la educación, al trabajo, entre otros.

Política.- Cuando las personas carecen de derechos para ejercer su libertad y participar en las decisiones. Éstos comprenden los derechos civiles y políticos y ciertos derechos sociales básicos referidos a la educación, salud, relaciones de trabajo y seguridad social. La exclusión política resulta no sólo de la privación de derechos formales, sino también de la falta de condiciones o garantías para ejercerlos. Afecta especialmente a los sectores más pobres cuyas carencias materiales los mantiene en

situaciones de inseguridad y les impide tener las mismas oportunidades que los/as demás ciudadanos/as. Desde esta dimensión, la exclusión determina que “los/as pobres” no sean ciudadanos/as plenos/as, que no tengan la posibilidad de ejercer los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico.

Socio – Cultural.- Implica la negación del otro en la vida cotidiana, la descalificación de determinados grupos de personas percibidas y tratadas por otras como inferiores. Se relaciona con los procesos que dificultan o impiden la incorporación de las personas o grupos al quehacer y dinámica de la sociedad. De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo, OIT, se da en tres niveles:

- a) Precariedad o ausencia de participación de las personas en redes sociales primarias como la familia, amigos, vecinos, etc.
- b) Tiene relación con la precariedad del vínculo entre individuos e instituciones sociales.
- c) Considera la exclusión como ruptura entre ciertas personas o grupos con la cultura de la sociedad. Se expresa también en la marginación de las personas de ciertos códigos básicos requeridos para comunicarse e interactuar en la comunidad: manejo de un idioma común, acceso a la educación, información, una visión del mundo y una ética compartidas (OIT citado por FLACSO: 1995).

Debido a las características y dimensiones señaladas, la exclusión puede ser concebida de diferentes formas, tales como:

Carencia de ciertos atributos fundamentales para la inserción en el mercado: falta de escolaridad, carencia de determinadas habilidades profesionales, de condiciones sanitarias, entre otras.

Falta de acceso a ciertos bienes y servicios, como el crédito, la vivienda, el sistema de seguridad social, la alimentación básica, la recreación.

Condición de vulnerabilidad que presentan ciertos grupos sociales, como resultado de la edad (niños, niñas, jóvenes y ancianos), género (mujeres), inserción laboral (trabajadores informales), etnia (negros, indígenas), condiciones de salud (personas con discapacidad, portadores del virus VIH), entre otros (FLACSO: 1995).

Desde esta perspectiva, y de acuerdo a la tipificación de Ángeles Parrilla (2004) los grandes colectivos de personas en condiciones y situaciones de desigualdad social y económica y, por tanto, de exclusión, entre otros, son:

Los grupos humanos pertenecientes a clases sociales desfavorecidas dentro de cada sociedad, con una economía precaria y limitadas oportunidades de acceso a los bienes y servicios, la cultura, la información, entre otras.

Los grupos humanos pertenecientes a culturas no hegemónicas: minorías étnicas, inmigrantes y, en general, colectivos cuyas culturas de referencia se ignoran en la cultura social dominante.

Los grupos de mujeres y niñas y los colectivos con dificultades para acceder en igualdad de oportunidades a la vida social, escolar o laboral por razón de su género.

Los grupos humanos de personas con diversas (dis) capacidades y necesidades educativas, con dificultades especiales para acceder a los aprendizajes escolares y sociales y progresar adecuadamente en la escuela.

Esta tipología de los excluidos permite confirmar que la exclusión no se presenta únicamente por una causa, sino que generalmente se combinan situaciones de pobreza con falta de acceso a bienes y servicios, a oportunidades de inclusión laboral, educativa, cultural, que coadyuvan a estar fuera del sistema; así resulta que en la población infantil y adolescente pueden combinarse varios factores y presentarse condiciones de doble y hasta triple situación de exclusión; por ejemplo: por ser niñas, por ser pobres y por tener alguna discapacidad.

Gabriele Quinti reafirma la dimensión multi causal y procesal de la exclusión, vinculada a la falta de acceso a bienes y servicios, lo que constituye factores de riesgo para la vida individual o colectiva; según este autor:

Una definición general y muy operativa es ver la exclusión social como un fenómeno de un segundo grado, producido por la interacción de una pluralidad de procesos (o factores) más elementales que afectan a los

individuos y a los grupos humanos, impidiéndoles acceder a un nivel de calidad de vida decente y de participar plenamente, según sus propias capacidades, en los procesos de desarrollo (Quinti, 1997: 74).

Desde una perspectiva distinta a la económica, se trata a la exclusión como la negación de la ciudadanía; es decir, el impedimento de las personas para gozar de los derechos definidos social y culturalmente; esto como producto de la interacción de una serie de procesos que se dan en las dinámicas sociales. Por tanto, se refiere a cómo cada ciudadano/a posee una serie de derechos que, cuando no son ejercidos, reproducen la exclusión en uno u otro grado.

Por su parte, Fannon plantea que una cuestión central para la comprensión de la exclusión es mirarla como “un proceso que despoja a los individuos de su dimensión humana, impidiéndoles que se desenvuelvan como sujetos de un proceso social; es decir, además de sus derechos de ciudadanía, lo que está negado a los excluidos es su propia condición humana y la posibilidad de realizar su potencial como sujetos” (Fannon, citado por Fleury: 1998).

La Comisión de las Comunidades Europeas agrega que la exclusión social -al separar al ser humano de sus derechos más sagrados- lo contrapone a la integración social, por lo que pierde dos de los elementos más fundamentales: la cohesión social y la dignidad humana, y por lo tanto su identidad, no sólo como persona individual, sino como parte de una colectividad.

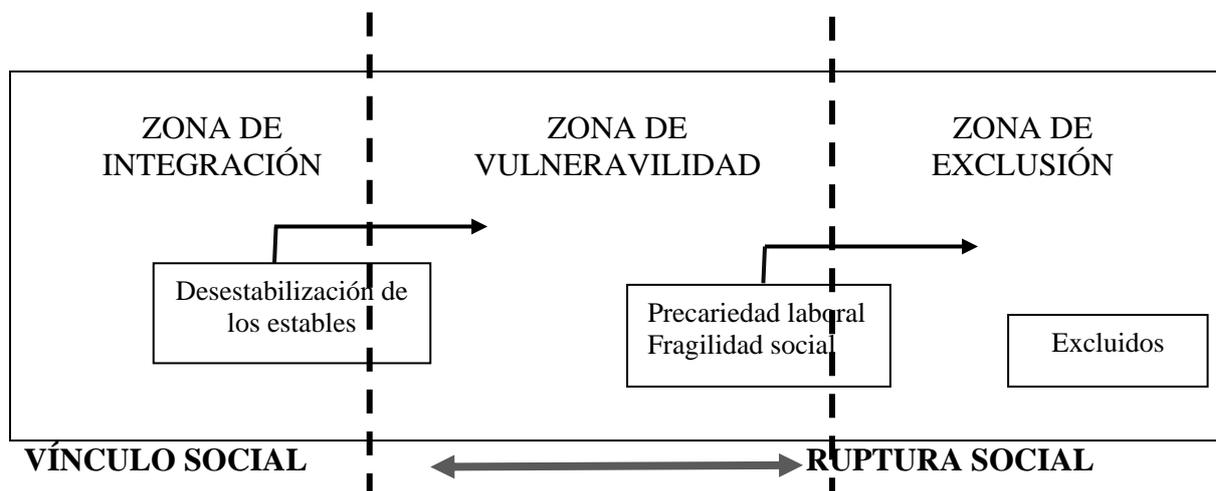
La exclusión social aborda las situaciones desfavorables para el ser humano, desde una perspectiva integral, agrupándolas por procesos (FLACSO: 1995). Dichos procesos son denominados “*dinámicas de descalificación primaria*” o “*procesos de descalificación*” y desde la perspectiva de FLACSO están relacionados directamente con las condiciones básicas de salud, educación, vivienda, alimentación, vestido y trabajo, entre otros, en donde el último de éstos permite el acceso a los otros, por lo que es elemental.

Desde la relación desigualdad / exclusión, es importante anotar lo que plantea De Souza Santos, cuanto habla de la exclusión en el contexto de la globalización:

...Si Marx es el gran teorizador de la desigualdad, Foucault es el gran teorizador de la exclusión. Si la desigualdad es un fenómeno socioeconómico, la exclusión es, sobre todo, un fenómeno cultural y social, un fenómeno de civilización. Se trata de un proceso histórico a través del cual una cultura, por vía de un discurso de verdad, crea la interdicción y la rechaza. El sistema de la desigualdad se asienta, paradójicamente, en el carácter esencial de la igualdad; el sistema de la exclusión se asienta en el carácter esencial de la diferencia... el grado extremo de la exclusión es el exterminio; el grado extremo de la desigualdad es la esclavitud...” (De Souza Santos, 1995:2).

Atilio Borón enmarca el fenómeno de la exclusión en el contexto de los modernos regímenes de desarrollo, siendo enfático al señalar que: “las políticas neoliberales no sólo han demostrado su incapacidad de combatir la pobreza sino que se han convertido en uno de los factores más dinámicos en su creación y en el aumento de la inequidad y la exclusión social” (Borón, 2003:15). La exclusión, por tanto, significa menos ingresos, más hambre, menos atención médica, menos salud, menos información y, en el fondo, menos libertad. Los excluidos viven sumidos en un mundo de necesidades insatisfechas que les impide acceder a los beneficios de la libertad, la igualdad de oportunidades, el desarrollo de sus capacidades; lo que, en términos de Castel, significa la ascensión de su situación de vulnerabilidad; es decir, el aceleramiento del paso de “la zona de turbulencias (caracterizada por una precariedad en relación al trabajo y por una fragilidad de soportes relacionales) a la zona de exclusión (de gran marginalidad, de desafiliación, en la que se mueven los más desfavorecidos) (Castel, 1995:2).

Desde esta perspectiva, la exclusión constituye un proceso, el final de una cadena en la que las personas van perdiendo (si es que algún momento poseyeron) los “atributos” que les permite ser parte de un grupo social en el que disfrutaban de los beneficios del desarrollo, de manera equitativa e igualitaria, y en el que se establecen vínculos; lo que, en términos de Castel se conoce como Zona de Integración, para pasar a una zona de Vulnerabilidad y, finalmente, a la de Exclusión, como muestra gráficamente el mencionado autor.



El paso de los sujetos a la zona de exclusión conlleva la ruptura de los vínculos sociales, razón por la que la intervención del Estado -siguiendo el esquema de Castel- debe estar basada en dos tipos de intervenciones: las que operan en la zona de exclusión para el restablecimiento del vínculo social mediante políticas de re inserción de quienes han pasado y permanecen en dicha zona y, las de formación, que operan en la zona de vulnerabilidad, cuyas políticas deben enfrentar la precarización del trabajo y la fragilización de los pilares de la sociabilidad.(Ídem).

En esta misma línea, e incluyendo como otro elemento clave de la exclusión las relaciones de poder, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Quito, en su Plan de Desarrollo 2012-2022, plantea que la exclusión social:

es un concepto que se refiere a un estado o situación transitoria o permanente de grupos de personas que por distintos motivos (etnia, género, edad, entre otros) están impedidos de acceder a condiciones materiales, o de garantía de derechos civiles y políticos. Esta situación es producto de una relación de poder en la que ciertos grupos de la sociedad tienen mejores condiciones de acceso a servicios y a oportunidades de vida en comparación con otros grupos. El procurar la inclusión de manera estructural es básico para mantener el equilibrio social y es el camino para alcanzar la ciudadanía plena de todos los habitantes de un territorio (MDMQ.2011).

Según esta definición, lo que determina la situación transitoria de exclusión son las relaciones asimétricas de poder, lo que hace suponer que para lograr la inclusión estructural, de la que se habla en la misma definición, es necesario el cambio radical de esas estructuras

de poder, para lo cual, el gobierno municipal plantea una serie de políticas de inclusión social en el Plan de Desarrollo del DMQ (ver Anexo 2).

Este enfoque es importante, sobre todo para el análisis de la exclusión de los niños, pues en las diferentes formas de marginalidad, de desafiliación que soportan median relaciones de poder de los adultos sobre ellos, ya sea en la figura del padre, la madre, el profesor, el policía, de cualquier autoridad; por lo que la posibilidad de revertir su situación de exclusión pasa por suprimir los abusos en el ejercicio del poder de los adultos hacia los niños, así como en toda manifestación real o simbólica en que se concretan tales prácticas.

2. Inclusión Social: Partida y llegada de la garantía de derechos humanos

En contraposición a lo que se ha definido como exclusión, se puede entender a la inclusión como el proceso mediante el cual se construye equidad e igualdad⁴ para las personas que no pueden acceder al ejercicio de los derechos en las mismas condiciones que otras, por razones de hecho, que en las formas en que se organizan las sociedades terminan siendo absolutamente excluyentes; pueden ser condiciones de género, opciones sexuales, incapacidad física, situaciones de vulnerabilidad por la edad, por características étnicas, expresiones culturales, etc.; es decir, por una serie de razones que discriminan el ejercicio de sus derechos y su inclusión en las dinámicas sociales y -en muchos casos- en las propias dinámicas familiares.

La inclusión lleva implícito el reconocimiento de las diversidades existentes en una sociedad, lo que se traduce en prácticas de respeto de lo diferente, de complementariedad de lo diverso para garantizar la integración de las personas a los procesos sociales, políticos,

⁴Al hablar de igualdad nos referimos a la igualdad de posiciones, en el sentido que plantea Fracois Dubet, como una forma de concebir la justicia social “a partir de las posiciones que organizan la estructura social, es decir, en el conjunto de espacios sociales ocupados por los individuos, ya sean mujeres u hombres, miembros de minorías visibles o de la mayoría «blanca», «cultos» o menos «cultos», jóvenes o menos jóvenes, etc. Esta representación de la justicia social invita a reducir las desigualdades de ingresos, de condiciones de vida, de acceso a servicios, de seguridad, etc., que están asociadas a las posiciones sociales ocupadas por individuos muy distintos en varios aspectos: nivel de calificación, sexo, edad, talento. La igualdad de posiciones busca ajustar la estructura de las posiciones sociales sin poner el acento en la circulación de los individuos entre los diversos puestos desiguales. En este caso, la movilidad social es una consecuencia indirecta de la relativa igualdad social. En pocas palabras, no se trata tanto de prometer a los hijos de los obreros que tendrán tantas oportunidades de llegar a ser ejecutivos como las que tienen los hijos de estos últimos, como de reducir la brecha en las condiciones de vida y de trabajo entre los obreros y los ejecutivos. No se trata tanto de permitirles a las mujeres que ocupen los empleos hoy reservados a los hombres, como de hacer que los empleos que ocupan tanto las mujeres como los hombres sean tan iguales como sea posible (Dubet, 2011:12)

económicos y culturales que organizan y regulan la vida social, de ahí que la inclusión social constituye el punto de partida y -al mismo tiempo- de llegada de la garantía del cumplimiento de derechos de los individuos que integran una sociedad.

Desde el enfoque de derechos, y teniendo presente que el principal garante del cumplimiento de éstos es el Estado, el Instituto Iberoamericano de Inclusión Educativa define a la inclusión social como:

la capacidad del Estado y de la sociedad para generar las condiciones materiales que permitan a los ciudadanos y ciudadanas ser parte de una colectividad y de una organización social que garantiza sus derechos de forma integral. Lo que conlleva al ejercicio de una ciudadanía activa en donde los sujetos establecen vínculos vitales consigo mismos y con los demás seres humanos, con el propósito de participar en el desarrollo social, mediante el reconocimiento de la diversidad y de la diferencia (IDIE, 2008:7).

De esta forma de concebir a la inclusión social se desprende la responsabilidad que tiene el Estado de fomentar la promoción de las capacidades y potencialidades ciudadanas así como el acceso a los bienes y servicios que se requieren para la plena satisfacción de sus necesidades y derechos, lo que constituye la posibilidad de construir mayores niveles de igualdad entre todos los sujetos que ocupan diferentes posiciones en la estructura social, generando así su movilidad social y el acortamiento de las brechas de inequidad, aspectos básicos de la cohesión social; es decir, de la “interdependencia entre los miembros de una sociedad, basada en la identidad común, la solidaridad y la confianza, y que se funda en el desarrollo de una comunidad de valores compartidos, de metas y objetivos comunes bajo una situación de igualdad de oportunidades y reciprocidad” (BID, 2003).

En este sentido, la cohesión social como resultado de los procesos de igualdad, equidad e inclusión (promovidos desde el Estado), genera sentido de pertenencia de los miembros de una sociedad; así lo plantea Juan Carlos Feres, cuando señala que “la cohesión social se define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales, y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que dichos mecanismos operan (sentido de pertenencia)” (Feres, CEPAL, 2010:19).

La cohesión social, por tanto, incluye dos elementos fundamentales: a) los mecanismos instituidos de inclusión social, tales como las políticas públicas, la promoción

de derechos, garantías y oportunidades, la oferta y acceso a servicios, entre otros; y, b) las respuestas ciudadanas frente a dichos mecanismos, respuestas que son el resultado del ejercicio consciente y voluntario de su ciudadanía activa así como de los mayores o menores niveles de satisfacción o insatisfacción que ostenten.

Desde esta perspectiva, la cohesión social se construye desde propuestas de inclusión que contemplen el desarrollo de una identidad común, la construcción de una cultura de respeto por lo “otro”, la solidaridad, tolerancia, confianza y reciprocidad social, el establecimiento de igualdad de posiciones y oportunidades para todos los miembros que integran una sociedad, el acortamiento de las brechas de desigualdad e inequidad que generan la polarización atentando contra la cohesión social.

En términos de la construcción del Buen Vivir⁵, impulsada por el actual régimen en torno a los 12 objetivos del Plan Nacional, la inclusión:

es una apuesta de cambio que se construye continuamente desde esas reivindicaciones por reforzar la necesidad de una visión más amplia, la cual supere los estrechos márgenes cuantitativos del economicismo, que permita la aplicación de un nuevo paradigma económico cuyo fin no se concentre en los procesos de acumulación material, mecanicista e interminable de bienes, sino que promueva una estrategia económica incluyente, sustentable y democrática; es decir, que incorpore a los procesos de acumulación y re-distribución a los actores que históricamente han sido excluidos de las lógicas del mercado capitalista, así como a aquellas formas de producción y reproducción que se

⁵El Buen Vivir es el concepto contenido en la Constitución que guía la gestión del actual régimen y que, según el organismo rector de la planificación, consiste en “la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir presupone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros -entre diversos pero iguales- a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido” (Ramírez: 2008: 387).

fundamentan en principios diferentes a dicha lógica de mercado (SENPLADES, 2009:17).

Desde esta perspectiva, el concepto de inclusión social se amplía no sólo a la integración social de los sectores históricamente excluidos (que desde la lógica capitalista puede ser asumida como asimilación y no como inclusión) sino también a la construcción y disfrute del Buen Vivir, lo que -según la SENPLADES- se construye también desde las reivindicaciones por la igualdad, y la justicia social; de ahí que la inclusión de los niños significa no sólo su reconocimiento como ciudadanos/as sino también la generación de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales, institucionales, que garanticen el ejercicio de sus derechos y, por tanto, de su inclusión social.

Este enfoque de inclusión desde la realización plena de los derechos humanos, en el caso de los niños, se sustenta en el funcionamiento del Sistema de Protección que organiza y articula todas las acciones tendientes a garantizar su protección, de lo que se desprende el enfoque sistémico de la garantía de derechos de este grupo de atención prioritaria; por ello es que se mira a la inclusión social como el punto de partida y, al mismo tiempo, de llegada en el cumplimiento de los derechos humanos: no se pueden efectivizar los derechos ciudadanos si se está fuera del sistema y, al contrario, si se implementan mecanismos para una real efectivización de los derechos bajo los principios de integralidad, universalidad, indivisibilidad, irrenunciabilidad, etc., la consecuencia directa (o al menos esperada) es la integración -también real- de los ciudadanos y ciudadanas a las dinámicas sociales, políticas, económicas, culturales de una sociedad, lo cual es el resultado de la dinámica inclusión-cumplimiento de derechos-inclusión.

3. Enfoque sistémico de la garantía de derechos humanos

El paradigma y enfoque sistémico -también conocido como Teoría General de Sistemas (TGS)- surge en remplazo de formas de pensamiento analítico fragmentadas, y abre las puertas a una nueva cosmovisión con una filosofía integradora y holística, transformando no sólo las formas de pensamiento sino también las prácticas que de ellas se derivan.

La Teoría General de Sistemas puede definirse como “una forma ordenada y científica de aproximación y representación del mundo real y, simultáneamente, como una

orientación hacia una práctica estimulante para formas de trabajo trans disciplinario” (Murillo, 2003:8); se distingue por su perspectiva integradora en la que se consideran fundamentales la interacción y comunicación entre los elementos que conforman un sistema y entre éste y los otros sistemas que forman parte del mundo exterior; es decir de los micro y macro sistemas.

Desarrollada inicialmente desde la biología, y aplicada posteriormente a las ciencias sociales, la TGS define al Sistema como el conjunto de elementos (partes u órganos componentes) dinámicamente relacionados (en interacción, formando una red de comunicación) que desarrollan una actividad (operación o proceso del sistema) para alcanzar un objetivo (finalidad), operando sobre datos, energía y materia (insumos o entradas de recursos para que opere el sistema), tomados del medio ambiente (que rodea al sistema y con el cual interactúa dinámicamente) en una referencia de tiempo dada (que constituye el ciclo de actividad del sistema) para proporcionar información, energía o materia (que son producto de la actividad del mismo sistema).

Según Bertalanffy (1976) -uno de los mayores exponentes de esta teoría- los sistemas son definidos como “complejos de elementos en interacción”, de donde se desprenden las principales características de éstos: ser una complejidad organizada, que reciben del macro sistema energía, materia e información (IMPUS), los cuales son evaluados por el sistema para recibirlos o rechazarlos; la existencia de límites para filtrar y seleccionar los IMPUS (entradas) u OUTPUTS (salidas) que recibe de otros sistemas, los límites pueden desaparecer y el sistema entra en crisis, provocando una transformación.

Según la forma de relacionarse con el entorno, los sistemas se clasifican en cerrados o abiertos. Los primeros son aquellos que tienen un mínimo intercambio a través de sus fronteras, sus elementos buscan la ruptura del orden, presentándose desorganización. Los sistemas abiertos intercambian energía, materia e información, lo que les favorece pues les concede un mayor nivel de organización y heterogeneidad.

En el mundo de las ciencias biológicas, así como en el de las ciencias sociales, los sistemas, subsistemas y microsistemas están interrelacionados. Por ello, todo sistema -a su vez- es parte de un supra sistema y genera o se relaciona con otros subsistemas.

Los sistemas pueden acoplarse y formar conjuntos en una relación simbiótica para beneficiarse entre sí y sobrevivir. La estructura de los sistemas sociales se manifiesta en los procesos que reflejan los roles, normas, valores, límites y formas de comunicación entre los subsistemas, elementos importantes para la retroalimentación de éstos. Los roles se complementan entre sí y los valores están representados por las normas y reglas observables.

Principios de la teoría sistémica

Además de las características señaladas, los sistemas abiertos se sustentan sobre los siguientes postulados esenciales:

- No sumatividad.- El sistema no es una simple suma de sus partes, existe un proceso dinámico de interrelación y comunicación entre los elementos y entre el sistema con sus subsistemas y con los microsistemas, proceso en el cual logra su identidad y diferenciación.
- Totalidad.- El sistema es un todo. Lo que afecta a uno de sus componentes, afecta a todo el sistema, a la vez, para responder o adaptarse al estímulo recibido.
- Retroalimentación.-Es el principio por el cual un sistema obtiene y procesa información sobre las funciones que ejecuta para generar acciones correctivas, preventivas o de optimización. La retroalimentación puede ser positiva o negativa, la primera permite una reconstrucción nueva, superior y compleja; la segunda genera la rigidez del sistema, lo cual no permite su crecimiento y afecta a su supervivencia como tal. La retroalimentación -sea positiva o negativa- tiene como objetivo la homeostasis para crecer, adaptarse, desarrollarse a través de un proceso de diferenciación.
- Homeostasis.- Regula el ambiente interno (metabolismo) para mantener una condición estable y constante. La homeostasis es posible gracias a los múltiples ajustes dinámicos del equilibrio y los mecanismos de auto regulación.
- Equifinalidad.- Se refiere al hecho de que un sistema vivo puede -a partir de distintas condiciones iniciales y por distintos caminos- llegar a un mismo estado final, considerándose el fin como la mantención de un estado de equilibrio fluyente. Según Von Bertalanffy (1976:137): "Puede alcanzarse el mismo estado final, la misma meta, partiendo de diferentes condiciones iniciales y siguiendo distintos itinerarios

en los procesos organísmicos". El proceso inverso se denomina multifinalidad, es decir, "condiciones iniciales similares pueden llevar a estados finales diferentes" (Buckley, 1970:98).

- Complementariedad.- Se da cuando dos o más elementos del sistema reaccionan de la misma forma frente a un estímulo.
- Diferenciación.- Cuando frente a un estímulo o suceso los elementos del mismo sistema reaccionan de diferente manera.

Las características y principios de la TGS señalados anteriormente permiten analizar la importancia del enfoque sistémico en la garantía de derechos de los niños, lo que se logra mediante el funcionamiento de una institucionalidad organizada, articulada e interactuante, conocida como Sistema de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, y que según el artículo 190 del Código de la Niñez y Adolescencia es definido como "el conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados que proponen, ejecutan, vigilan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia", lo que evidencia que el Sistema va más allá de 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; como plantea Sergio Boisier, es necesario concebir a los sistemas no únicamente como la institucionalidad sino como el principio de organización y funcionamiento social (Boisier. 2003).

Por otro lado, y según algunos ideólogos de la protección integral a la infancia, el Sistema de Niñez y Adolescencia es un "conjunto de políticas, líneas de acción, programas y proyectos tendentes a la deliberación, ejecución, seguimiento, evaluación y gestión de la política nacional, estatal, municipal de protección y prevención en materia de derechos colectivos y universales" (Buaiz, 2004:16), definición en la que también se puede observar que lo que prima es un enfoque sistémico de la garantía de derechos de la infancia y adolescencia, para lo cual se establecen una serie de principios que rigen a la implementación de las políticas así como a las otras dimensiones de la gestión pública: el interés superior del niño, prioridad absoluta, igualdad y no discriminación, corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia, entre otros; principios doctrinarios

que son recogidos en las leyes y normas del ordenamiento jurídico para la organización del sistema de protección.

Bajo condiciones económicas y sociales mínimas, el enfoque sistémico de los derechos plantea que el cambio legal es indispensable para provocar un cambio cultural e institucional. Se trata de modificar la cultura y las instituciones para conseguir la condición de igualdad (jurídica) de los sujetos, lo que puede obtenerse gracias a la obligatoriedad y exigibilidad de la ley, a la aplicación de políticas públicas y al funcionamiento de una institucionalidad que garantice dichos cambios. En este caso, la exigibilidad de la ley constituye el punto de partida para generar los cambios institucionales, políticos y culturales que se requieren debido a que en un Estado de derechos y justicia social (como en el caso de nuestro país), la exigibilidad del cumplimiento de la ley, aunque parezca un mecanismo coercitivo, es el mínimo ético y máximo jurídico requerido para ir generando otros cambios que se encuentran estructuralmente más enraizados y, por tanto, requieren de mayor tiempo y de procesos educativos profundos, como en el caso de los cambios culturales en relación a la consideración social de la infancia y adolescencia.

El enfoque sistémico de los derechos -en su dimensión jurídica- es recogida por el Código de la Niñez y Adolescencia, a lo largo de sus principios, capítulos y articulado; tal es el caso del art. 192 que establece:

“El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia está integrado por tres niveles de organismos:

1. Organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas, que son:
 - a. El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia; y,
 - b. Los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia;

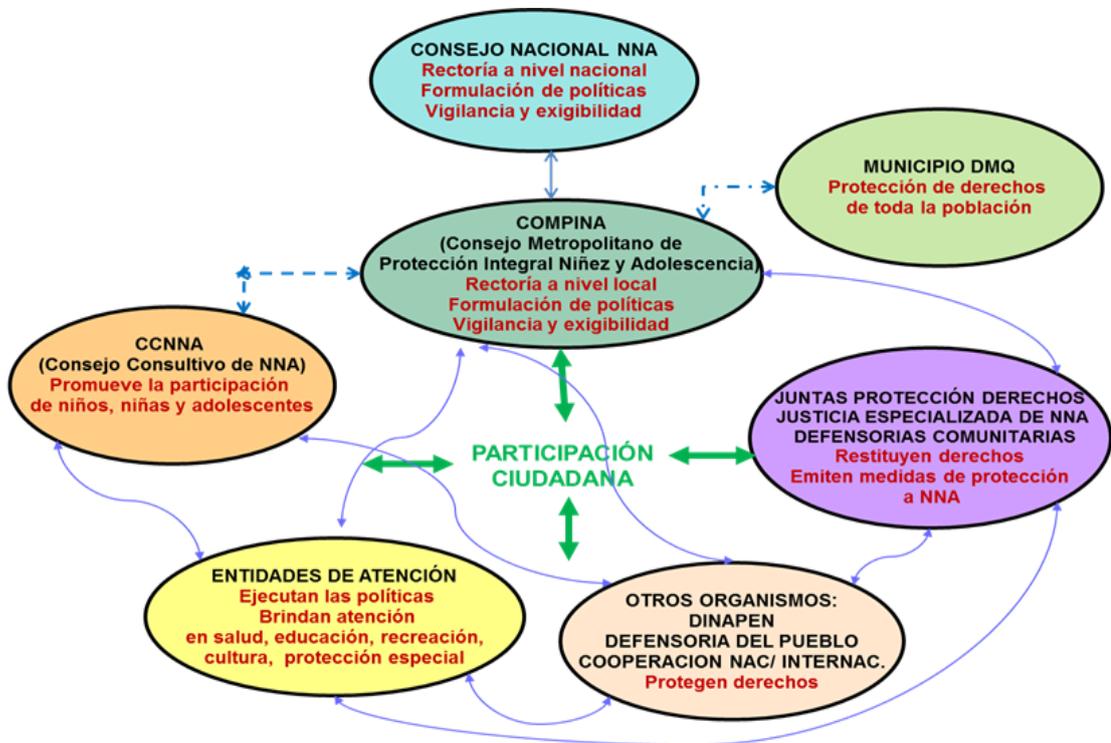
2. Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos, que son:
 - a. Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos;
 - b. La Administración de Justicia Especializada de Niñez y Adolescencia; y,
 - c. Otros Organismos

3. Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos. Son:
 - a. Las entidades públicas de atención; y
 - b. Las entidades privadas de atención”.

Esta forma de organización del SNDPINA, que se sustenta en los principios de la Teoría General de Sistemas, constituye el mecanismo mediante el cual se garantiza la integralidad de la protección a la infancia y adolescencia, pues cada organismo cumple una función específica, pero lo hace de manera articulada y coordinada con los demás organismos, lo que permite la complementación de éstos y-a la vez- se retroalimenta de ellos, con lo que también se logra la integralidad en el cumplimiento de los derechos de la población infantil y adolescente.

Según el Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (COMPINA), órgano rector del Sistema de Niñez en el DMQ, se puede representar gráficamente la estructura y funcionamiento del SNDPINA de la siguiente manera:

Gráfico N° 1:
Sistema de Protección Integral a niños, niñas y adolescentes



Fuente: COMPINA
Elaboración: autora

Esta estructura y funcionamiento del sistema, que tiene como eje la participación ciudadana, y en la que los diferentes organismos cumplen funciones específicas, pero de manera articulada y en interacción, está concebido para cumplir un objetivo: garantizar la protección integral de los niños en respuesta al principio de integralidad del desarrollo infantil e integralidad de los derechos humanos, mismos que también asumen un enfoque sistémico. El sistema, en este caso, no tiene una razón de ser, en sí mismo, sino que es el mecanismo a través del cual las políticas, normas, institucionalidad y dinámicas, deben garantizar la inclusión de los niños mediante mecanismos efectivos de cumplimiento de sus derechos. Este enfoque sistémico de los derechos, como señala Robert Archer:

implica que la estructura de los derechos humanos es más transparente y ordenada que otras estructuras; es más coherente y más lógica. No en vano los proponentes de los derechos humanos enfatizan el valor que dan a la universalidad y a la interdependencia; el sistema es muy poderoso, no solo porque tiene una amplia aplicación, sino porque los derechos son coherentes entre sí y se apoyan mutuamente (Archer, 2005:17).

El enfoque sistémico de los derechos humanos va más allá de la institucionalidad y se concreta en acciones políticas, sociales, económicas, culturales, administrativas, tales como la definición e implementación de políticas públicas, la asignación de recursos, la vigilancia y exigibilidad a los organismos y entidades responsables de la protección, el control social, entre otros. Desde esta perspectiva, la principal responsabilidad en la garantía de derechos la tiene el Estado; no obstante, existe una corresponsabilidad directa de la familia y la sociedad pues son los espacios primarios de relacionamiento y formación de los sujetos; por tanto, el enfoque sistémico de derechos requiere tomar en consideración estos elementos a la hora de definir políticas y estrategias de protección social.

En síntesis, la dinámica exclusión-enfoque de derechos-inclusión social, obliga a transitar desde las formas más precarias de segregación, discriminación, o de modernas y sutiles expresiones de interdicción, cuyos lenguajes simbólicos son tan fuertes como los tradicionales, hasta formas de inclusión social basadas en el respeto a los seres humanos en todas sus diversidades, la equiparación de oportunidades, la equidad redistributiva, la igualdad de posiciones, en términos de Dubet, la garantía de los derechos y el cambio de los mecanismos simbólicos que actúan a nivel de la cultura para justificar la existencia de incluidos y excluidos sociales. En este proceso de transición, el enfoque de derechos en

todas las acciones públicas, así como en los espacios privados, juega un papel determinante, ya que todo lo que se haga guiados por este enfoque redundará en la consecución de mayores niveles de igualdad y respeto a las diferencias; equidad y autodeterminación; construcción del sentido de pertenencia social, elementos fundamentales de la cohesión social que se construyen desde las edades más tempranas y desde todos los espacios público-privados que organizan las dinámicas sociales.

CAPÍTULO II

PROTECCIÓN INTEGRAL A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

1. Base doctrinaria de la protección integral

La Doctrina de Protección Integral constituye el marco filosófico, conceptual y normativo de los derechos de los niños, y un nuevo paradigma sobre la infancia; las principales bases sobre las que se afirma son: el niño como sujeto de derechos, el derecho a la protección especial, el derecho a condiciones de vida que permitan su desarrollo integral, la corresponsabilidad del Estado, la familia y la comunidad en la protección de la infancia y adolescencia, la igualdad y no discriminación, el interés superior del niño, prioridad absoluta del niño; principios que son recogidos por la Convención de los Derechos del Niño (CDN).

Según Emilio García Méndez, la doctrina de la protección integral hace referencia a un conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional que expresan un salto cualitativo fundamental en la consideración social de la infancia⁶. Esta doctrina, señala el autor, "...convierte a cada niño y a cada adolescente en un sujeto de derechos exigibles. Para los, adultos, el reconocimiento de esta condición se traduce en la necesidad de colocar las reglas del estado democrático para funcionar en favor de la infancia" (García Méndez, 1994).

Esta "necesidad de colocar las reglas del estado democrático" significa la necesidad de establecer los mecanismos políticos, sociales, culturales, económicos, para hacer posible que el reconocimiento jurídico de los niños como sujetos de derechos (asumido por los Estados a partir de la suscripción de la CDN) se traduzca en hechos concretos de vigencia y ejercicio de sus derechos; es decir, en cambios concretos a nivel del Estado (correlación de fuerzas de éste con la sociedad civil, organización de presupuestos, definición de políticas públicas para la protección de los niños, nueva institucionalidad); de la familia (cambios culturales en la concepción de los niños y en la relación con éstos, en la protección, relaciones afectivas) y de la sociedad (aceptación de las nuevas reglas de juego, cambios en

⁶Reconociendo como antecedente directo la "*Declaración Universal de los Derechos del Niño*".

la concepción y relación con los niños, en la visión adulto céntrica de la educación, la participación, de los roles sociales, etc.).

Para Farith Simon (2008), existen cuatro rasgos centrales de la Doctrina de Protección Integral que son los que guían toda acción orientada a la protección social de la infancia: la consideración de los niños como sujetos plenos de derechos; el reconocimiento de todos los derechos para todas las niñas, niños y adolescentes; la diferenciación entre niñas, niños y adolescentes víctimas de violaciones y adolescentes acusados de delitos; y, el establecimiento de una diferenciación entre protección social y protección jurídica.

Reconocer a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos implica su aceptación como titulares de todos los derechos humanos, además de los específicos a su edad, y reconocer la capacidad que tienen de ejercer tales derechos de manera progresiva.

Reconocimiento de todos los derechos para todos los niños, niñas y adolescentes.- La Doctrina de Protección Integral parte del reconocimiento del principio de igualdad de derechos de todos los niños, por lo tanto, los derechos declarados son para todos ellos/as. La igualdad, en este caso, se refiere a la igualdad jurídica, pues es necesario establecer las diferencias de género que existen entre niños y niñas así como las características diversas entre niños y adolescentes.

Diferenciación entre niñas, niños y adolescentes víctimas de violaciones y adolescentes acusados de infracciones.- Según Simon, existe una profunda diferencia entre una situación de vulneración de derechos a los NNA y los casos en los que el/la adolescente vulnera derechos de otros/as. En el primer caso la acción debe dirigirse al responsable de la acción u omisión que provocó la amenaza o violación del derecho, la niña, niño o adolescente -en este caso- es la víctima, por tanto, la protección es a los derechos del niño. En el segundo caso, cuando se acusa a un/a adolescente de una infracción éste/a tiene derecho a un proceso de investigación y definición de medidas con todas las garantías del debido proceso, medidas que únicamente se deben tomar luego de determinar su responsabilidad. El procedimiento implica la existencia de jueces especializados en niñez y adolescencia, procedimientos específicos (con garantías) y una amplia posibilidad de uso de

medidas socio-educativas. La acción estatal y su potencial intervención deben tener en cuenta estas diferencias y los procedimientos técnico-jurídicos en uno y otro caso (Simon, 2008:1).

En cuanto a la diferenciación entre protección social y protección jurídica, es necesario señalar que la primera se refiere a todas las acciones desplegadas socialmente para potenciar el desarrollo de los niños en condiciones de seguridad, integralidad e inclusión; lo que en términos de Federico Palomba constituye:

Toda actividad dirigida a ofrecer las condiciones necesarias para el desarrollo de la personalidad y la satisfacción de los derechos fundamentales de los sujetos en edad menor. La protección social es una actividad fundamentalmente política y la administración es el organismo encargado de realizarla con instrumentos y servicios idóneos, en cuya elección se ha venido progresivamente consolidando la intuición de que estos tienen que favorecer el desarrollo de la persona en su ambiente de vida, limitándose al mínimo las intervenciones institucionalizantes y segregantes, y privilegiándose el apoyo a la familia y a la presencia de los servicios generales del Estado en los lugares de vida del menor. Esta tendencia lleva a valorar de forma muy positiva el papel de la comunidad local (Palomba. 1995:19).

Por su parte, la protección jurídica, según el mismo autor, consiste en la acción del Estado concerniente a una función de garantía, la cual corresponde a la función jurisdiccional, pues ésta es la única que puede incidir sobre los derechos subjetivos; por lo tanto, la colocación institucional de un NNA no puede ser dispuesta o autorizada sino por el poder judicial, en el que, como señalamos anteriormente, existirán jueces especializados para el cumplimiento de tales competencias.

Son estos principios de la Doctrina de Protección Integral a partir de los cuales se organiza la institucionalidad del Sistema de Niñez a fin de garantizar la existencia y funcionamiento de unos organismos encargados de la protección social y otros de la protección jurídica de los niños; por eso vale señalar que la Doctrina de Protección Integral se encuentra vigente, no sólo en la Ley especializada de niñez y adolescencia que regula dicho Sistema sino en el espíritu mismo de la Constitución así como en la propuesta de funcionamiento de otros sistemas especializados para la garantía de derechos de otros grupos de atención prioritaria.

2. Sistema de protección integral a la niñez y adolescencia: principales características

El Sistema de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA) se organiza, estructura e implementa a partir del año 2003 con el objetivo de “suplir las ausencias” del Estado en la garantía de derechos de niñez y adolescencia. De ahí que los roles de los organismos que integran el SPINA se delimitaron para definir, controlar, vigilar, exigir, demandar al propio Estado la definición y ejecución de medidas administrativas, legales, económicas para proteger a la población menor de 18 años.

El antecedente más cercano a este proceso fue la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) por parte del Ecuador, en febrero de 1990, lo que dio inicio a un proceso de adecuación de la normativa nacional a este instrumento internacional a fin de garantizar la vigencia y ejercicio de los derechos de la niñez y adolescencia; los hechos más destacados a nivel de los cambios en el ordenamiento jurídico fueron:

Las reformas al Código de Menores, realizadas en 1992, que inician un largo proceso de discusión y debate legislativo sobre la inadecuación de dicha Ley a los principios y contenidos de la Convención sobre los derechos del Niño (Simon, 2004) y que culminarán en el 2003 con la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia.

La aprobación de la Constitución de 1998, que amplía, entre otros temas, el marco de garantías y derechos, creando y reconociendo figuras como la ciudadanía de niños, niñas y adolescentes y el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la niñez y adolescencia, con la respectiva responsabilidad de los gobiernos locales de definir políticas y destinar recursos para su funcionamiento.

Aprobación del Código de la Niñez y Adolescencia, en junio del 2003, como resultado de un amplio e intenso proceso de participación y concertación social en torno al reconocimiento de los derechos de niñez y adolescencia y la organización del Sistema de Protección Integral; mismo que nace investido no solo de la legalidad que le daba la ley, sino también de la legitimidad que le otorgaron los actores públicos, privados, nacionales y locales que juntaron esfuerzos para abonar a la construcción de una ley y una sociedad protectora de los niños, respetuosa de sus

derechos, y responsable con sus obligaciones en un Estado que, por primera vez, los reconocía como ciudadanos, reconocía sus derechos y se comprometía a protegerlos.

La organización de SNDPINA requirió importantes esfuerzos de concertación, concientización y compromisos con las autoridades locales, creando bases sociales a nivel nacional, local y comunitario a fin de construir nuevas formas de relación entre el Estado central, local, y la sociedad civil.

Si bien este proceso estaba inspirado en la Doctrina de la Protección Integral -que reemplaza el paradigma de “menor objeto de protección” por el de “niño sujeto de derechos”- se inscribe en la coyuntura de vigencia del Estado neoliberal que regía en esa época, con todas las características propias de ese régimen: reducción del Estado, priorización del desarrollo del mercado por sobre el desarrollo humano, ausencia de políticas públicas, privatización de los servicios, entre otros.

Es necesario recordar que la protección a la infancia -antes del 2003- se caracterizaba por la carencia de responsabilidad pública, de un marco jurídico normativo y de una institucionalidad que garantice la universalidad, efectividad y sostenimiento de políticas y programas de atención con enfoque de derechos. Por otro lado, las políticas de infancia -consideradas parte importante de las políticas sociales del Estado, como señala Rivera,- se caracterizaban por su discontinuidad, segmentación, predominio del criterio asistencial de protección, un limitado financiamiento y escasa dotación de recursos. La intervención en niñez y adolescencia, según este mismo autor, siempre estuvo sujeta a los ciclos políticos y económicos por los que ha atravesado la sociedad y ha sufrido la ausencia de una instancia estatal responsable de integrar, ejecutar, monitorear y evaluar las políticas públicas de atención al sector, lo que les ha vuelto -al igual que a sus beneficiarios- en altamente vulnerables. A todo esto, hay que agregar el bajo impacto que han tenido y su limitada evaluación. (Rivera, 2003).

Estas características de las políticas de protección, que son propias del modelo neoliberal en el que el Estado pierde su capacidad de regulación, dando lugar al dominio del mercado, a la privatización, a la subordinación de la política social por la política económica, dieron lugar también a la “privatización de las políticas de infancia”, a la sustitución de éstas por programas coyunturales y a la ausencia de políticas sociales; dicho

en términos de Bustelo, “la política social se ha convertido en la gestión de la política social; se ha transformado en una política social sin política” (Bustelo, 2008).

Desde una mirada retrospectiva de la protección infantil, podemos decir que las primeras señales de políticas sociales se dan por 1925, año en que se crea el Ministerio de Previsión Social, que posteriormente pasaría a ser Ministerio de Bienestar Social y, desde el 2007, de Inclusión Económica y Social. Estas políticas -durante varios años- tuvieron un enfoque paternalista - asistencialista por parte del Estado, existiendo una baja capacidad técnica - operativa de las instituciones públicas (y privadas) que ejecutaban los proyectos sociales. Actualmente, el objetivo es la generación de políticas integrales, intersectoriales, nacionales y locales, que respondan a una lógica de planificación estatal, como se analiza más adelante.

En el ámbito local, la protección de la infancia atravesó por la acción de la iglesia, la caridad, la beneficencia, el asistencialismo, como reflejo de lo que ocurrió a nivel nacional. La creación del Patronato Municipal de Amparo San José⁷, por los años 50 del siglo XX, es una de las primeras manifestaciones de acción social desde lo público local. El apareamiento del Patronato Nacional del Niño (que después se convertiría en Instituto Nacional del Niño y la Familia, INNFA), por los años 60, responde, de la misma lógica de organizar la intervención público estatal, en materia de infancia, de manera tangencial, segmentada y desarticulada del “desarrollo” económico-social. Para esa época, el país vivía el espejismo de la riqueza petrolera y la redistribución del ingreso.

Cabe recordar que el INNFA, hasta antes del gobierno actual, estuvo dirigido por la esposa del presidente ó “primera dama” y, aunque a los ojos de muchos era una instancia pública, en realidad implementaba programas -y hasta lineamientos de políticas- desde el sector privado, con recursos públicos, ya que ese era el estatuto de dicha entidad.

⁷ Históricamente, la acción social de infancia en los cantones ha estado vinculada a los Municipios, como una acción secundaria, complementaria del gobierno local; delegada a las esposas de los alcaldes. En esta medida, surgen los Patronatos de acción social, de amparo social, mismos que han transitado, en consonancia con el cambio de los modelos socio económicos, a “entidades” de protección social y, actualmente, de desarrollo social; sin embargo, a pesar del cambio de nombre; en esencia, la acción de estas entidades, en materia de infancia, continúa siendo, en la mayoría de los casos, altamente asistencialista, desarticulada y carente de un marco de políticas sociales -y de infancia- locales y nacionales. En los ámbitos provinciales, ha ocurrido lo mismo en el caso de los Patronatos Provinciales, al frente de las esposas de los Prefectos.

A finales de la década de los 80, del siglo XX, en el contexto del proceso de ajuste estructural, de apareamiento y proliferación de gran cantidad de entidades y programas de infancia, el movimiento internacional por los derechos de la niñez y la adolescencia, que ya venía actuando desde la década anterior promovido por organismos de cooperación internacional, como UNICEF, logra que la ONU apruebe la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, a la que el Ecuador se suscribe⁸. En esta forma, el carácter de las políticas de infancia en la década de los 90 está ligado a la suscripción de este instrumento jurídico que, sobre la base la “Doctrina de la Protección Integral” demanda la adaptación del ordenamiento jurídico y la institucionalidad de infancia a los principios y derechos contenidos en él.

La presión social (encarnada en el movimiento por los derechos de la niñez, los Comités de Gestión Local y otras formas de participación de más de 70 entidades públicas y privadas) hacen que la Asamblea Constituyente que elaboró la Constitución de 1998 incorpore un amplio articulado sobre los derechos de la infancia: el reconocimiento de su ciudadanía, el mandato de organizar un Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez Adolescencia y (quizás lo más relevante en materia de políticas públicas) la obligatoriedad de los gobiernos locales de definir políticas para la niñez y destinar los recursos necesarios.

Concretamente, en el caso del Distrito Metropolitano de Quito, sobre la base de este mandato -y en respuesta a la demanda del Comité de Gestión Local⁹- el gobierno municipal decide impulsar la creación del Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, COMPINA, como la instancia rectora del Sistema de Protección y definidora de las políticas públicas de infancia, en el ámbito distrital; hecho que se da en el año 2002, inaugurando una nueva forma de relación Estado-sociedad civil frente al tema de las políticas de este grupo poblacional.

⁸ El Ecuador fue uno de los primeros países en suscribir la Convención de los Derechos del Niño, en el año 90, y en adaptar la legislación nacional a dicho instrumento, comprometiéndose a adoptar una serie de medidas para hacer efectivos los derechos contenidos en este Tratado Internacional.

⁹ El Comité de Gestión Local de Quito, conformado por militantes de los derechos de la niñez, un gran número de ONG's y algunas entidades públicas, se constituye en un espacio de concertación y representación del interés y la demanda social para la aprobación del Código de la Niñez y la incidencia en el Gobierno Municipal para la creación del SPINA y la definición de políticas cantorales de niñez y adolescencia.

Con participación de amplios sectores de la sociedad, se elabora el Primer Plan de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia que contiene 30 políticas construidas desde un enfoque de derechos, sustentabilidad y corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia. Aunque no ha sido implementado en su totalidad, ni ha tenido el impacto deseado, constituye un avance en términos políticos, técnicos e instrumentales de generación de políticas de infancia. En la actualidad, el Plan Distrital de Protección a la Niñez se ha alineado a las políticas nacionales establecidas en el Plan Nacional del Buen Vivir, en un esfuerzo por articular la gestión nacional y local en las propuestas de inclusión social de los niños, niñas y adolescentes.

En igual forma, muchas leyes y planes nacionales sobre diferentes temáticas de niñez y adolescencia, encontraron en el mandato constitucional y en el Código de la Niñez el referente para su elaboración.

3. Marco constitucional y reforma del estado en relación al funcionamiento del sistema de protección a la niñez

3.1. La Constitución de la República del Ecuador

La Constitución propone un modelo de Estado incluyente, garantista de los derechos humanos y promotor de las capacidades y oportunidades que se requieren para lograr la inclusión, la equidad y la justicia social; para este fin plantea, además de los principios y derechos, los mecanismos mediante los cuales el Estado garantiza el ejercicio ciudadano de los derechos así como su restitución en casos de vulneración; por eso se dice que la CRE es garantista de derechos y justicia social.

Esta visión normativa (que también es política e ideológica) sumada a la vigencia de un Plan de Gobierno que pretende devolverle al Estado el rol regulador, planificador y garantista del bienestar y la cohesión social, tienen como objetivo la construcción de un Régimen de Desarrollo, visto como el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales que garantizan la consecución del Buen Vivir, o Sumak Kawsay (art. 275 CRE).

Para cumplir los objetivos de dicho Régimen, la Constitución instituye el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, que tiene como finalidad organizar, articular y fortalecer una institucionalidad articulada al Plan Nacional de Desarrollo y regida por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación para proteger a toda la población. Sistema que de acuerdo al art. 340 es definido como “el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguren el ejercicio, garantía y cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo”.

En el marco de esta visión más amplia de la garantía de derechos a lo largo de la vida, la Constitución ratifica al Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia como el responsable de asegurar el ejercicio de los derechos del grupo de atención prioritaria de niñas, niños y adolescentes, teniendo presente que toda inversión que se haga en esta etapa de la vida contribuirá a generar cambios para alcanzar el buen vivir de la población.

Por su parte, el art. 341 señala que “el Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los principios y derechos reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción a aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, en virtud de su condición etaria, de salud o discapacidad”. Los niños, niñas y adolescentes se encuentran en esta situación de consideración especial debido a que histórica y culturalmente han sido excluidos y también porque han sufrido -y sufren- desde las más violentas hasta las más sutiles y simbólicas formas de maltrato, explotación económica y sexual, falta de protección familiar y social, entre otras.

Señala también (y aquí se encuentra la parte sustancial del marco constitucional del SNDPINA) que la protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley, y que éstos se guiarán por sus principios específicos y los del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social. El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia es un sistema especializado, que comparte los mismos principios del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social. De ahí que la Constitución,

en el mismo artículo, señale: “El sistema nacional descentralizado de protección integral a la niñez y adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias”. (Art. 341, inciso 3).

Este reconocimiento del Sistema en la Constitución significa que el Estado asume la garantía de la protección de la niñez y adolescencia mediante un sistema especializado, mismo que ha venido funcionando por cerca de una década y que ha logrado definir políticas; articular una institucionalidad que se encontraba dispersa, desordenada y autónoma; obtener recursos financieros, técnicos y materiales; articular acciones; promover la participación ciudadana; regular la protección; en síntesis, “racionalizar” la intervención desorganizada, espontánea y discrecional que existía anteriormente en los temas sociales, particularmente en el sector de infancia. El SNDPINA por tanto, ha sido ratificado constitucionalmente.

No obstante, la Constitución plantea algunos cambios a nivel de la institucionalidad del país, particularmente en temas de niñez, cambios que contradicen la ratificación y reconocimiento del SNDPINA como el sistema específico y especializado en niñez y adolescencia y que, en cierta forma, significan un retroceso de lo avanzado por el Sistema y una regresividad en materia de derechos humanos, pues desde algunos los sectores oficiales se viene planteando la organización de un solo sistema para proteger a toda la población a través de su ciclo de vida, lo que implicaría contar nuevamente con políticas, servicios, presupuestos y una institucionalidad generalizada (a todos y a ninguno) que haría que se pierda la especialidad de niñez y, por tanto, que ésta se vuelva a invisibilizar, también en términos simbólicos, con las consecuencias materiales que eso conllevaría, afirmación que se amplía en el siguiente capítulo.

Entre las transformaciones dispuestas en la CRE está la transformación del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia en Consejo Nacional de la Igualdad, tal como expresa la transitoria Sexta: “los consejos nacionales de niñez y adolescencia, discapacidades, mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos y montubios, se constituirán en consejos nacionales de la igualdad, adecuando su estructura y funciones a la Constitución”.

Según lo previsto en la norma, los Consejos Nacionales para la Igualdad son los órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos; se deben integrar, de forma paritaria, por representantes de la sociedad civil y del Estado y ser presididos por quien represente a la Función Ejecutiva. Ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidad y movilidad humana. Para el cumplimiento de sus fines, estos consejos coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles del gobierno (art. 156).

Esto marca un primer cambio en la estructura y funcionamiento de la institucionalidad de niñez y adolescencia sobre la base del nuevo paradigma de la protección social impulsada por el actual régimen y el reacomodo de la institucionalidad existente en el país para este fin.

3.2. Proyecto de ley de los Consejos Nacionales de la Igualdad¹⁰

A fin de viabilizar lo establecido en la CRE respecto a los Consejos Nacionales de la Igualdad, el Ejecutivo propone a la Asamblea Nacional un Proyecto de Ley de los Consejos Nacionales de la Igualdad en el que se plantea la desaparición de dos órganos fundamentales del SNDPINA, que le dan el carácter de especializado y descentralizado: los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia (CCNA) y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos (JCPD). Los primeros serían remplazados por los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, contemplados en el COOTAD; las segundas, pasarían a formar parte de la Defensoría del Pueblo.

De aprobarse esta propuesta, se “desmantelaría el sistema nacional descentralizado de protección integral a la niñez y adolescencia”, como señala Simon en el artículo “Ecuador: Consejos Nacionales de la Igualdad”, pues, además de la transformación del Consejo Nacional de la Niñez en Consejo Nacional de la Igualdad Generacional, en el que se agrupa a todas las personas desde que nacen hasta que son adultos/as mayores/, se pasan muchas de sus competencias a los Ministerios -actualmente rectores de las políticas

¹⁰El Proyecto de Ley de los Consejos de la Igualdad se encuentra a la presente fecha en discusión en la Asamblea Nacional

públicas- y se desnaturaliza a las Juntas Cantonales de Protección de Derechos “al transferir sus competencias a la Defensoría del Pueblo, institución a la que también se le asigna un rol incompatible con sus responsabilidades constitucionales” (Simon, 2012). Evidentemente, la naturaleza de las Juntas es distinta a la de la Defensoría del Pueblo, las primeras son una instancia administrativa de protección de derechos, sólo de niñez y adolescencia, sus resoluciones son vinculantes y mandatorias para todos los organismos del Sistema; la Defensoría del Pueblo es una instancia de transparencia y control social, patrocinadora de casos, no administradora de justicia.

Por tanto, la desmantelación del Sistema de Niñez y la desnaturalización de las Juntas de Protección de Derechos -que forman parte de dicho sistema- se daría básicamente por el cambio de funciones a las que se les sometería a estos organismos en caso de aprobarse el Proyecto de Ley de los Consejos Nacionales de la Igualdad, pues más allá de proponer un nuevo marco institucional, este proyecto plantea un nuevo marco legal que entra en contradicción con la norma suprema -que ratifica el sistema de niñez- poniendo en riesgo no solo la legalidad sino también la legitimidad de dichos cambios. Independientemente de la conveniencia o no de las transformaciones institucionales, es importante que la acción del gobierno, de un Estado que se reconoce de derechos y justicia social, se realice en el marco del respeto y observancia de tales derechos, caso contrario, se corre el riesgo de caer en situaciones de vulneración de derechos provenientes del propio Estado, garante de derechos.

3.3. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

Otro aspecto a tomar en cuenta en el análisis del contexto normativo e institucional del Sistema de Protección a la Niñez, es lo que establece el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que en el art. 598 establece la obligatoriedad de cada Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) metropolitano y municipal de organizar y financiar un Concejo Cantonal para la Protección de los Derechos consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos; y dispone articular sus políticas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad, y coordinar con las entidades y redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos, añadiendo -además- que tales concejos cantonales

se constituirán con participaciones paritarias, incluyendo, entre otros, los delegados de organismos desconcentrados y descentralizados.

Si bien no se menciona de manera expresa, este Consejo Cantonal de Derechos, reemplazaría a los Consejos Cantonales que existen actualmente en diferentes temáticas: niñez, género, discapacidades, entre otros; siendo esta la tendencia que se vislumbra en el caso del Distrito Metropolitano de Quito; lo que supone un nuevo esfuerzo por debatir y establecer, de manera concertada, acuerdos sobre las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el Sistema de Protección, así como de los modelos de gestión, a la luz de las políticas de gestión territorial que se acuerden para la protección integral de los derechos de niñez y adolescencia y de los demás grupos de atención prioritaria, según consta en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD .

En síntesis, si bien la base doctrinaria de la protección a la niñez y adolescencia se ratifica en la Constitución del 2008, ampliándose incluso algunos de sus principios a los derechos de protección de otros grupos de atención prioritaria (como mujeres, adultos mayores, entre otros), es importante señalar que el sistema de protección a la niñez podría sufrir transformaciones que alteren su funcionalidad sistémica, pues lo que está en juego, más allá de los cambios institucionales, es la pérdida de la especialidad y descentralización que caracterizan al SNDPINA y que han permitido su funcionamiento efectivo. La ley de la Igualdad, instrumento jurídico en el que se asentarían dichos cambios deberá, por tanto, prever que las reformas a la institucionalidad propuestas desde el Ejecutivo no contradigan el mandato constitucional de garantizar la especialidad en la protección de la niñez y adolescencia, más allá de las propuestas acertadas de incluir a este grupo desde una mirada de integralidad con los otros grupos generacionales.

CAPÍTULO III

TERRITORIALIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL: EL CASO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

1. La protección social vista desde algunos actores políticos y sociales

La nueva institucionalidad propuesta en la Constitución para la protección de todas las ciudadanas y ciudadanos mediante la construcción del Sistema de Inclusión y Equidad Social (en el ámbito nacional) y del Sistema Metropolitano de Inclusión Social (en el ámbito distrital) pone de manifiesto la existencia de posiciones contrapuestas entre las autoridades públicas y los actores de la sociedad civil vinculados al Sistema de Protección a la Niñez y Adolescencia.

Desde las instancias estatales -al frente de las que se encuentran la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES y el Ministerio de Inclusión Social, MIES- se impulsa la aprobación de la Ley de los Consejos de la Igualdad que, como se señaló anteriormente, propone la desaparición de dos organismos fundamentales en la institucionalidad de niñez y adolescencia en los ámbitos locales: Consejos Cantonales y Juntas de Protección de Derechos. De aprobarse esta ley, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, municipales y distritales, como en el caso de Quito, deberán plantear los mecanismos efectivos mediante los cuales se garantice la protección integral de la niñez y adolescencia, frente a lo que no existen aún las claridades necesarias.

De las entrevistas realizadas a representantes del Ejecutivo, tanto del ámbito nacional y local, así como del Legislativo -también nacional y local- se puede apreciar que existe una alineación y un discurso unificado respecto a algunos temas tales como: la rectoría de las políticas públicas como un campo de acción exclusivo del ejecutivo, no de los consejos; el abordaje de los derechos de la población no por grupos vulnerables sino de manera integral, a través de su ciclo de vida; la conformación en los ámbitos locales de un solo Consejo de Protección de Derechos en sustitución de los Consejos temáticos que existían hasta hoy, particularmente en los temas de niñez y adolescencia, discapacidades, género, etc.; planteamientos que no encuentran consenso en los actores de sociedad civil, no sólo del sector de niñez y adolescencia sino también de los otros sectores: mujeres, indígenas, personas con discapacidad, etc., así como de las entidades que durante todos estos años han

venido trabajando en estas temáticas “de manera parcelada”, como señala Norman Wray¹¹, Concejal del Distrito Metropolitano de Quito.

Los actores políticos entrevistados coinciden en señalar que la construcción del Sistema de Inclusión Social es un tema complejo debido principalmente al proceso de achicamiento que sufrió el Estado como resultado del modelo neoliberal que regía anteriormente, proceso en el que se delegaron varios campos de acción propios del Estado hacia el sector privado; temas como la educación, la salud, los temas ambientales, que generaban efectivamente las luchas por la inclusión de las personas fueron asumidos por otros sectores: los no gubernamentales; por lo que al Estado le resulta complejo volver a asumir la rectoría de la política pública para superar las desigualdades existentes; no obstante, lo funcionarios de gobierno plantean que debe hacerlo; y es en este contexto que se genera la idea de construir un sistema como un espacio de coordinación de los esfuerzos que se hacen desde diferentes sectores de la sociedad a fin de garantizar la inclusión social de todos los habitantes.

El Sistema de Inclusión Social, a decir de Norman Wray, está en un proceso de construcción y es un proceso largo y conflictivo ya que se lo debe hacer:

“...desde un Estado que trata de fortalecer su intervención, lo que genera algunas tensiones entre los actores que han venido trabajando en temas de derechos y el propio Estado, que busca recuperar y legitimar su rectoría en temas de políticas; en la medida en que se vaya superando ese conflicto y entendiendo con claridad los roles que cada uno tiene en ese escenario se podrán superarlos problemas que en este momento presenta el establecimiento de este modelo como espacio de participación y consulta para la generación de políticas públicas, para la prestación de servicios, la toma de decisiones de políticas de inclusión social; la intención es que el Sistema de Inclusión Social aglutine y no fragmente una política que venía fragmentada; es decir, muchos grupos luchando exclusivamente por su parcela de reivindicación...” (Wray, 2011).

La idea que subyace en este planteamiento es la necesidad de reconocer que no es necesaria la existencia de grupos corporativizados que tengan su propia representación en los diferentes espacios de la sociedad sino la existencia de políticas universales de inclusión que trasciendan la pertenencia a algún grupo en particular.

¹¹ Todas las referencias que se realizan a Norman Wray, son producto de la entrevista realizada a este actor político en el contexto de la presente investigación, en agosto del 2011.

En esta misma línea, el ex Vice Ministro de Inclusión Social y actual Subsecretario Nacional de Democratización del Estado de la SENPLADES plantea que la construcción del Sistema de Inclusión Social contenido en la Constitución para garantizar el buen vivir de la población va más allá de la idea de progreso, bienestar económico o crecimiento económico, que es el fundamento del desarrollo nacional, pues -según Muñoz- no hay que olvidarse que la Constitución establece dos regímenes que están conectados: el de desarrollo y el del buen vivir; en ese sentido, plantea, "...el sistema de inclusión y equidad social es fundamental, pues busca generar una acción intersectorial así como enfrentar el problema de la pobreza, la discriminación, la exclusión y la desigualdad, sobre la base de una sociedad más justa e incluyente y, en ese sentido, la inclusión está ligada con las justicias que se defienden en el Plan Nacional de Desarrollo y en el marco conceptual del Buen Vivir..." (Entrevista a Pavel Muñoz, 2011).

Insiste, además, que la Constitución apostó por dos cosas importantes: la primera, se refiere a la no existencia de grupos vulnerables, sino el reconocimiento de ciudadanos y ciudadanas con plenos derechos frente a la ley y que están consagrados en la norma suprema; señala que: "este es un tema fundamental ya que la norma no aboga por los grupos vulnerables sino por una concepción de igualdad y justicia; y, en este sentido, todos somos sujetos de derechos". La segunda cosa, según el representante de SENPLADES, es que "desprendida de esa apuesta por la igualdad se generó una institucionalidad que tiene que ver con los Consejos Nacionales de la Igualdad y lo que se busca es que éstos puedan proponer a los rectores de la política estrategias que permitan la transversalización de los enfoques de género, interculturalidad, intergeneracional" (Entrevista a Pavel Muñoz, 2011).

Frente a este segundo tema, Muñoz estima que lo que hay que hacer es corregir las distorsiones institucionales que existieron en el pasado y que seguramente están presentes en los Consejos actuales:

"los Consejos que eran para grupos vulnerables y que venían cumpliendo un rol muchas veces de ejecutores de la política no tienen cabida constitucional; a mi juicio, serían inconstitucionales; lo que plantea la Constitución no es tener ahora un CODEMPE o un CODAE que cumplieron su rol fundamental pero que también en algún momento sirvieron de mecanismos clientelares para los gobiernos de turno, también supusieron una suerte de clientelización de las poblaciones x, y, z, para el manejo de las políticas de Estado; me parece que en línea a los elementos constitucionales, los Consejos de la Igualdad hoy cumplen un rol en el que se busca que sean garantes de la transversalización de enfoques de igualdad en la definición de la política en todos los ministerios., Esto nos obliga a pensar que se necesitan reformas en todos los consejos -en unos más, en otros menos- para adaptarlos a la

definición constitucional, creo que el que más adaptado estuvo siempre fue el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y hoy existe la posibilidad de que ese Consejo sea un germen de la igualdad etaria...” (Entrevista a Muñoz, 2011).

Con este planteamiento, Muñoz expresa claramente su desacuerdo con la existencia de grupos vulnerables, de políticas e institucionalidad para éstos desde su condición de vulnerabilidad, y recalca en el enfoque de integralidad de la protección conservando la igualdad -en la diversidad- de los sujetos de protección. Demuestra una actitud crítica frente a la existencia de “tantos Consejos” (incluidos los Consejos de Niñez y Adolescencia, aunque no lo mencione) y recalca la necesidad de que los Consejos Nacionales de la Igualdad cumplan exclusivamente la función de garantes de la transversalización de los enfoques de género, generacional, intercultural...en las políticas definidas desde el ejecutivo.

Por su lado, Virgilio Hernández, Asambleísta Nacional del movimiento de Gobierno y ex Asambleísta Constituyente, va más allá, y reconoce que lo planteado en la Constitución en relación al Sistema de Inclusión Social es parte de los cambios conceptuales y paradigmáticos del ordenamiento jurídico del Ecuador; sostiene que:

“en la norma suprema del 98 se consideraba a los grupos vulnerables como los destinatarios de las políticas, pues desde la concepción neoliberal el Estado no podía asumir los derechos de toda la población y, por tanto, debía buscar y proteger a los sujetos más vulnerables, mismos que se convirtieron en objeto de la política; por tanto, lo que cabía era una política asistencialista; es en este contexto que se empezó a hablar de la protección a la niñez y adolescencia..” (Entrevista a Virgilio Hernández, 2012).

Manifiesta que con la vigencia de la Constitución del 2008 se generaron dos paradigmas fundamentales: el de carácter constitucional del Estado, lo que implica la transversalidad de la Constitución no solo en la producción normativa sino en la planificación, elaboración y ejercicio de las políticas públicas; el segundo, que consiste en concebir al Ecuador como un estado de derechos y justicia social, lo que significa la incorporación del principio de interrelacionalidad de los derechos, de modo que el Estado no puede dejar de asumir su responsabilidad para garantizar el ejercicio pleno de todos los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Esto –a decir de Hernández- “cambia la visión de grupos vulnerables al reconocer

que el Estado tiene que atender de manera prioritaria a esos grupos, pero desde una visión de reconocimiento y reorientación de la intervención; es decir, desde la inclusión social ya no solo a estos grupos sino a toda la población a través de su ciclo de vida”. (Hernández, 2012).

Como se puede apreciar, existe un discurso homogéneo entre los actores gubernativos, nacionales y locales, respecto a la necesidad de re-pensar la protección ya no desde la situación de exclusión en que se hallaban los grupos vulnerables, sino desde la inclusión de los sujetos de derechos a lo largo de su ciclo de vida; lo cual implica -según estos actores políticos- pasar del discurso de la vulnerabilidad al de la inclusión y, del discurso de la segmentación (niños, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, mujeres, etc.) al de la integralidad del ciclo de vida; aunque en términos operativos aún no existen claridades sobre los mecanismos jurídicos, administrativos y financieros que se deben desarrollar para instrumentalizar este cambio de paradigmas.

Los actores de la sociedad civil, por su parte, continúan alineados al discurso de la especialización del sistema de niñez y adolescencia, con todos sus organismos y funciones, por dos razones fundamentales: una, de carácter legal, a partir de la ratificación que hace la Constitución sobre el SNDPINA, misma que no señala la supresión de ningún organismo que actualmente forma parte de dicho sistema; y, dos, porque -más allá de los cambios de paradigma enunciados por los actores políticos- la infancia y adolescencia son etapas de atención especial y específica debido a los procesos de desarrollo físicos, psicológicos, neurológicos, sociales y culturales que se dan en estas etapas y que requieren de políticas, servicios y recursos especializados y específicos. Según Margarita Carranco “incluir de nuevo a los niños/as y adolescentes dentro de un solo grupo (ciclo de vida) sería volver a invisibilizarlos y perder lo avanzado en términos de reivindicación de derechos de este grupo poblacional, además de irse en contra de la misma Constitución y de los instrumentos internacionales de derechos humanos” (Entrevista a Carranco, 2011).

Coincidiendo con este enfoque, el representante del Movimiento Nacional por los Derechos de la Niñez y Adolescencia, Ernesto Delgado, señala que:

“los principios que sustentan al enfoque de derechos de la protección social --con los que el actual régimen se identifica discursivamente- nos hacen ver que la aplicación efectiva del ‘enfoque de derechos’ se logra siempre y cuando se cuente con una institucionalidad que funcione en forma “sistémica”; es decir, mediante las

relaciones sistémicas entre los órganos que integran el modelo de gestión de protección y garantía de derechos, y entre éstos y el resto de la institucionalidad del país, manteniendo la especificidad de su campo de acción. Si esto no se logra, se estaría abandonando el enfoque de integralidad contenido en la doctrina de la protección integral” (Entrevista a Delgado, 2012).

Según este representante de sociedad civil, entre los compromisos inevitables para la vigencia de una institucionalidad especializada a favor de la niñez y adolescencia en el Ecuador “es necesario el reconocimiento y compromiso de sostener el carácter especializado y el funcionamiento descentralizado del SNDPINA, como condiciones indispensables para su existencia como sistema y para su funcionamiento con enfoque de derechos”. Sobre la base del principio de no regresividad de los derechos, resalta que “estas características no son negociables en ningún sentido, que más bien son su ventaja comparativa para aportar a la nueva institucionalidad garantista de derechos contemplada en la Constitución y para ser parte de ella” (Entrevista a Delgado, 2012).

Por otro lado, establece como fundamental, “el compromiso de emprender cualquier reforma o cambio en la normativa que sustenta el sistema, informando y consultando a la ciudadanía en forma amplia, mediante foros sociales en todos los cantones donde actúa, manteniendo la perspectiva de impulsar la participación creciente de las familias y las comunidades”.

Lo planteado por Delgado ratifica la visión de que la participación social no es solo un principio básico de la construcción y funcionamiento del Sistema de Niñez, sino un derecho primordial de la ciudadanía, reconocido constitucionalmente, así como la base de la construcción del nuevo Estado y de la cohesión social. En esta misma línea, Sánchez señala: “el paradigma de desarrollo contenido en la nueva Constitución reconoce a la participación y al control social como un cimiento del nuevo Ecuador. La participación entraña un requerimiento importantísimo, la decisión voluntaria de los ciudadanos de involucrarse en los asuntos del país y de su comunidad” (Sánchez, 2012:6).

En este sentido, es de esperar que la consulta y participación ciudadana se concrete en la construcción del Sistema de Inclusión Social, pues “la mejor manera de construir el sistema es tratando de que converjan los diferentes intereses, estableciendo una política de

atención universal, reconociendo las diferencias y particularidades de todos los sectores sociales” (Wray, 2012); lo cual no deja de ser sólo una aspiración ya que en la práctica el Proyecto de Ley trabajado desde el ejecutivo para regular este nuevo Sistema contiene contradicciones al discurso oficial, contradicciones como las que anota Sánchez:

“No se advierte en el proyecto de ley que la noción sistémica de la institucionalidad pública prevista en la Constitución se recoja¹², lo propuesto en el proyecto es más bien que en el plazo de 90 días a partir de la creación de los Consejos Nacionales para la Igualdad, los Ministerios encargados de la Inclusión Social, la Salud y la Educación serán los responsables de la estructuración del Sistema Distrital de Desarrollo Social y Protección Integral. Esta estructuración contará con el apoyo de las Secretarías Técnicas de los Consejos de Igualdad”¹³

Y aquí, me parece clave la pregunta que plantea: *¿no se estaría generando un contrapunto con los Concejos y sus representantes con los Ministerios Sectoriales de Educación, Salud e Inclusión Social cuando la noción de sistema es más que tres ministerios?* (Sánchez, 2012: 12). Nuevamente las contradicciones entre el discurso y la propuesta oficial.

Es importante concluir esta parte destacando lo que Muñoz piensa sobre la participación, pues es un elemento a tener en cuenta a la hora de analizar los qué y cómo de las propuestas gubernamentales. Según Muñoz:

“la participación es un tema fundamental, es clave tener una actitud dialogal, deliberativa para la implementación de las políticas, de modo que tiene que estar ahí de manera transversal, por lo que se debe dar mucho peso a que la estructuración del Sistema pase por principios participativos y deliberativos; pero se debe tener cuidado de no esencializar la participación al punto de que llegue a generar problemas de

¹² Se refiere a los artículos 340 y 341 que establecen: “El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo”; y “El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias.”

¹³ Novena Transitoria del Proyecto de Ley de Consejos de la Igualdad: Del Sistema Distrital de Desarrollo Social y Protección Integral.

governabilidad del propio Sistema; o que se menosprecie la participación al punto de mirarla simplemente de forma instrumental” (Entrevista a Muñoz, 2011).

Esto, desde su punto de vista, significa que la gestión pública debe ser profundamente participativa, aunque señala que hay espacios en la toma de decisiones gubernativa que no necesariamente tienen que pasar por la participación ciudadana porque ahí también está la responsabilidad de los gobiernos de turno de tomar decisiones que en un momento determinado se tienen que tomar; por tanto, señala que “es ineficiente no tomar decisiones so pretexto de los mecanismos participativos, lo que hay que encontrar es el justo medio de la participación, que se convierta en pilar fundamental de la gestión pública”(Entrevista a Muñoz, 2011).

2. La protección social desde la propuesta del Gobierno Autónomo Descentralizado Metropolitano de Quito

Si a nivel nacional la idea de un Sistema de Inclusión y Equidad Social es un tema complejo, en el ámbito cantonal lo es mucho más, pues es en este nivel en el que se concretan las políticas, estrategias, servicios y recursos para la efectivización de los derechos y la “inclusión social”; teniendo presente, además, que el sistema distrital debe garantizar la intersectorialidad e interfuncionalidad para la garantía de derechos, pues no basta con la acción interrelacionada de los Ministerios sino también con la definición de responsabilidades y compromisos de las otras instancias del Estado en la garantía de derechos, especialmente de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y, en el caso de Quito, del Gobierno Autónomo Descentralizado Distrital, en el marco de lo que establece el Código de Ordenamiento Territorial, Administración y Descentralización, COOTAD.

Así lo reconocen los actores entrevistados, quienes coinciden también en su discurso respecto a cómo se está pensando el Sistema Distrital. Según Wray, lo que se está tratando de crear en Quito es un Sistema Metropolitano de Inclusión Social que represente lo que establece la Constitución y el COOTAD; es decir: “avanzar a la construcción de políticas universales sin que disminuya la protección de los grupos de atención prioritaria, pero teniendo claro que la inclusión es a toda la población y no sólo a unos grupos -considerados anteriormente como vulnerables- en menoscabo de otros” (Entrevista a Wray, 2011).

En esta misma línea, Muñoz sostiene que según la Constitución el paraguas de todos los sistemas es el de Inclusión y Equidad Social, que el Sistema Distrital de Protección Social se relaciona con el Sistema de Protección a la Niñez “cuyos avances son fundamentales, importantísimos, claves, pero que amerita adecuaciones institucionales luego de aprobada la Constitución”; sostiene que, en términos de principios, es plenamente consistente con la norma el planteamiento del sistema de niñez desde la garantía de derechos y la garantía de la ciudadanía de niños, niñas y adolescentes; sin embargo, reconoce que hay que hacer adaptaciones en el contexto de los cambios institucionales nacionales para que el Sistema de Niñez pueda operar adecuadamente.

Muñoz sustenta esta aseveración sobre el sistema de niñez a partir de dos ideas básicas: 1) que se puede apreciar un buen nivel de desempeño y logros del Sistema en términos de formulación de políticas públicas, pero se advierte un bajo desempeño en el desarrollo de mecanismos de prevención y restitución de derechos; lo que significa que la política está comportándose bien, pero los mecanismos de prevención y restitución de derechos están con déficit; y, 2) la necesidad de vincular más fuertemente las políticas de protección con criterios de territorialidad; es decir, la exigencia de que la política social tenga un enfoque más amplio, no solo desde el desarrollo de las capacidades humanas, sino también de la protección integral de los sujetos.

Según el representante de SENPLADES, el país está -junto con Uruguay, Argentina y otros países de Latinoamérica- en las mejores condiciones de construir un sistema integral de protección, un sistema de cuidados al ciclo de vida, de protección especial, donde se desarrolle la protección y restitución de derechos desde una lógica de aseguramiento universal, no solo para los que aportan sino también para aquellos que están fuera de la inclusión y de otras prestaciones sociales.

Recalca que: “otra idea fundamental es que también las definiciones legales como el COOTAD plantean la necesidad de tener un Consejo de la igualdad en el espacio cantonal, pero no los 5 consejos que establece la Constitución a nivel nacional, sino uno solo de la igualdad, para todas las temáticas a nivel cantonal”, (el subrayado es mío). Con lo que expresa, de manera categórica, su desacuerdo con la existencia de los organismos del Sistema de Niñez que hasta hoy cumplían la función de rectoría de los temas de este grupo

poblacional en los ámbitos locales; es decir, los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia.

2.1 Rectoría del sistema: un punto de tensión en el funcionamiento del SNDPINA

Un tema que genera tensión en las autoridades gubernamentales a la hora de hablar del SNDPINA es el tema de la rectoría que tiene actualmente sobre la institucionalidad de niñez, rectoría que suele confundirse con la rectoría en la definición de políticas públicas y que, según el COOTAD:

“es la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Será nacional y corresponderá al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privativos y estratégicos. Los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios, bajo el principio de unidad nacional” (COOTAD, Art.116).

La rectoría que antes tenía el SNDPINA en las políticas públicas de niñez y adolescencia es retomada actualmente por el Gobierno Central (a través de los Ministerios) y por los GAD; por tanto, no pueden existir otros organismos que ejerzan rectoría en temas de protección social, como en el caso del Sistema de Niñez. Según Pavel Muñoz:

“el Sistema debería estar anclado en los ministerios o ministerio que tiene relación con la protección de derechos y, en gran medida, el MIES cumple ese rol, pero al ser un sistema de características intersectoriales, todavía podría estar para un debate de qué tipo de rectoría necesita ese sistema; capaz que lo que necesita es una adecuada implementación intersectorial y velar porque los estándares que se den en las diferentes áreas (salud, educación, cuidado), se vayan cumpliendo, y la certificación de esas condiciones es las que vayan generando a los distritos del buen vivir” (Muñoz, 2011).

Señala también que la rectoría es de materias y que los ministerios sectoriales son rectores de sus materias respectivas (salud: Ministerio de Salud; protección- social, MIES, educación: Ministerio de Educación); por tanto, la pregunta que debería plantearse, desde el quehacer de los Consejos, es si ¿se está hablando de una materia o de estrategias en el trabajo? Según él, “desde estos espacios no se habla de una materia, la niñez no es una

materia sino un segmento poblacional, tal vez uno de los más importantes, pero no una materia; por tanto, el Sistema de Niñez no debe tener la rectoría, pues es una forma de operación y una estrategia de trabajo” (Muñoz, 2012). El tema de la rectoría en la protección social de los niños es un tema que, según este funcionario público, no está en disputa, pues es el Estado quien debe ejercerla y no pueden existir otros organismos con las mismas competencias.

Sobre este mismo tema, y en concordancia con lo que plantea Muñoz, la Secretaria de Inclusión Social del MDMQ señala que:

en el ámbito local la rectoría de la protección social, a cualquier grupo poblacional, es una competencia del Gobierno Municipal, no de los Consejos Cantonales, rectoría que incluye no sólo la gestión del Sistema de Inclusión Social, en el que se incluye a niñez y adolescencia, sino también de las políticas públicas de inclusión; por lo que considera que los Consejos Cantonales de Niñez deben reorganizar sus funciones de modo que no se contrapongan con las del Gobierno Municipal (Entrevista a Arias, 2011).

Esta afirmación -desde el punto de vista de la reconstitución del Estado planificador y regulador- tiene lógica ya que los GAD son estado en los ámbitos Regional, Provincial y Cantonal (como en el caso del DMQ) y, a pesar de que se encuentre vigente el Código de la Niñez que establece esta competencia para los Consejos Cantonales, ya no la pueden ejercer, pues la Constitución tiene supremacía sobre esta Ley.

Por otro lado, señala que el si bien el SNDPINA ya no tiene la rectoría de la protección de niñez, constituye una experiencia importante en temas de derechos humanos, además de ser el único sistema que existe en esta materia; por tanto, sirve de base para organizar el sistema de inclusión social, teniendo presente que debe irse adecuando a la nueva institucionalidad propuesta en los ámbitos nacional y local para garantizar la protección social de toda la población.

Desde los actores de sociedad civil existe disenso respecto a esta visión; Margarita Carranco, Ex Concejala del Municipio de Quito y actual representante de sociedad civil al COMPINA, en la entrevista realizada, plantea que es necesario continuar abordando el tema de la protección social desde los grupos vulnerables, que no es pertinente organizar un

sistema con organismos y servicios integrados para todo el ciclo de vida ya que eso volvería a invisibilizar a los niños. Argumenta que las reivindicaciones logradas en materia de niñez, género, discapacidades, etc., fueron el resultado de muchos años de lucha para lograr que sean reconocidas las diferencias que tiene cada uno de estos grupos y que sean tratados con esas especificidades; por lo tanto, no es conveniente que se les vuelva a integrar, sino que se mantengan los sistemas especializados, particularmente en el caso de los niños, no solo por ser socialmente necesario sino por estar legalmente reconocido en la Constitución.

En este sentido, recalca que la rectoría de las políticas públicas no es un tema en disputa, pero reconoce que sí es necesario que la rectoría de la institucionalidad del sistema de protección la sigan teniendo los organismos creados hace muchos años para este fin por el Código de la Niñez que aún continúa vigente.

Si bien los disensos sobre el tema son relevantes, no se han facilitado los espacios para debatir el tema y llegar a los consensos necesarios que permitan avanzar en la construcción de una propuesta participativa; más allá de que los disensos y consensos son buenos para la democracia.

3.3. El Sistema de Protección Social del Distrito Metropolitano de Quito propuesto desde el Municipio

La construcción y gestión del sistema de protección social está a cargo de la Secretaría Metropolitana de Inclusión Social (SIS) que es la instancia técnico-política del Municipio de Quito, encargada de dirigir, planificar, organizar, gestionar, monitorear y evaluar las políticas, programas y proyectos para alcanzar la inclusión social, especialmente de los grupos de atención prioritaria que se encuentran en condiciones de exclusión, discriminación, desigualdad e inequidad: niños, niñas y adolescentes; jóvenes, mujeres; personas de la tercera edad; personas con discapacidad; con enfermedades catastróficas; en situación de movilidad humana; víctimas de violencia intrafamiliar, de género y maltrato infantil; indígenas; afro ecuatorianos-as; personas con diversas elecciones sexuales, entre otras (SIS, 2010).

Su misión está encaminada a garantizar la inclusión social de los habitantes del DMQ que han sido estructural e históricamente excluidos del ejercicio pleno de sus derechos

individuales o colectivos, mediante la programación y gestión de la inclusión social. Sus objetivos son: a) Construir el sistema de inclusión social; b) promover y fortalecer las redes de inclusión social que permitan la cohesión social de los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito; c) Garantizar la inclusión social en las políticas públicas, planes, programas, proyectos y en los presupuestos públicos del MDMQ; d) Propiciar cambios culturales que generen igualdad, equidad y cohesión de los grupos de atención prioritaria; e) Garantizar los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de los grupos de atención prioritaria.

Teniendo en cuenta estas competencias, la Secretaría de Inclusión define al Sistema de Inclusión Social en el ámbito distrital, como:

el conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que formulan, programan, ejecutan, gestionan, controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la inclusión social de los grupos estructuralmente excluidos en el Distrito Metropolitano de Quito” (SIS, 2011)

Definición que se retoma en el Proyecto de Ordenanza¹⁴ del Sistema Metropolitano de Inclusión Social (SIMIS, de aquí en adelante) que crea y regula los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos y garantiza la protección de los grupos de atención prioritaria.

El objetivo del SIMIS “es garantizar la igualdad de oportunidades de desarrollo integral a los/as habitantes de Quito en situación de exclusión, independientemente de su origen social, edad, género, etnia, orientación sexual, movilidad humana y otras, incidiendo en la modificación de las condiciones que limitan el ejercicio de sus derechos” (SIS, 2010). En este sentido, las prestaciones del sistema están orientadas prioritariamente a la población estructuralmente excluida por factores socio-económicos, etarios, étnicos, de opción sexual, género, entre otros.

El enfoque que subyace en la definición y concepción del sistema es principalmente el de inclusión de “grupos estructuralmente excluidos” que, en otros términos, son los

¹⁴El Proyecto de Ordenanza elaborado por la Comisión de Equidad y Género del Municipio de Quito, de febrero a octubre del 2012, se encuentra a la fecha en Concejo Metropolitano para debate y aprobación.

grupos “vulnerables”, con lo que se vuelve a plantear un sistema desde las particularidades que critican las autoridades públicas, pero a las que vuelven el momento de proponer conceptualmente la protección de la población.

Los principios que rigen al sistema de inclusión social, de acuerdo a la propuesta del GAD, son:

Integralidad.- Articula dimensiones intersectoriales, estrategias de atención y de promoción de derechos, y actores públicos y privados para lograr intervenciones efectivas y sostenibles.

Participación.- Fomenta el tejido organizacional y asociativo de la población involucrando a los distintos agentes sociales que componen la realidad local.

Territorialidad.- Incorpora la dimensión del territorio para identificar la especificidad en el diagnóstico de las problemáticas y en las estrategias de intervención.

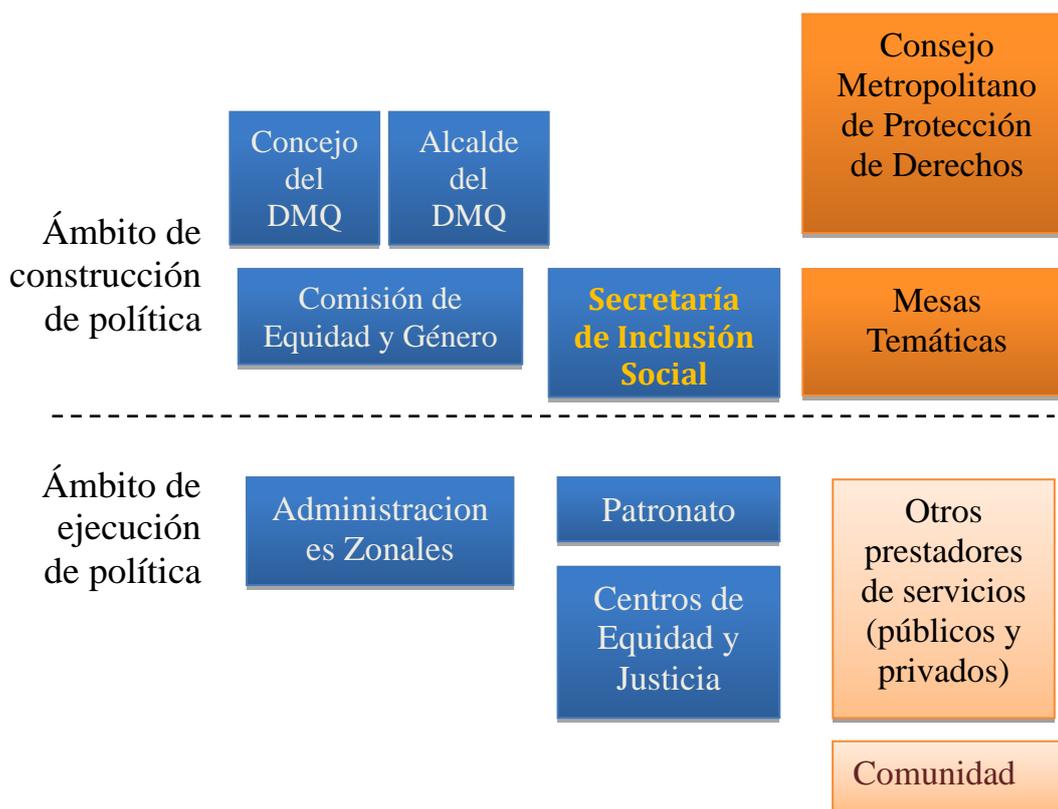
Si bien estos principios son pertinentes, están relacionados con la gestión del sistema más que con la concepción y estructura del mismo; es decir, no son suficientes para reflejar el enfoque de derechos e inclusión que requiere un sistema de esta naturaleza, y que sí están presentes en el sistema de niñez: igualdad y no discriminación; corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia; efectividad de derechos; entre otros.

En el documento “Políticas de Inclusión para la Gente” (SIS-MDMQ, 2010) la Secretaría de Inclusión Social propone la estructura del SIMIS, tomando como eje la institucionalidad municipal y los ámbitos de construcción y ejecución de las políticas; así, en el primer ámbito se encuentran: el Concejo Municipal, la Alcaldía, la Comisión de Género y Equidad del Municipio, la Secretaría de Inclusión Social, que son instancias no sólo de construcción sino de definición de las políticas públicas. En este ámbito se encuentran también el Consejo Metropolitano de Protección de Derechos, que es una instancia de consulta, conformada por representantes de los grupos excluidos y cuya responsabilidad radica en observar y evaluar las política públicas así como asegurar la transversalización de los enfoques de género, interculturalidad e intergeneracional en dichas políticas.

En el ámbito de ejecución de las políticas, la propuesta incluye a las administraciones zonales, al Patronato Municipal San José y a los Centros de Equidad y Justicia; todas éstas instancias municipales; e incluye a “otros prestadores de servicios, públicos y privados”, sin

especificar a qué tipos de servicios se refiere. Forma parte de este ámbito, de manera general, la comunidad. La propuesta realizada por esta instancia municipal se representa gráficamente en el siguiente esquema:

Gráfico 2:
Organización institucional del SIMIS



Fuente: Secretaría Inclusión Social-MDMQ
Elaboración: Secretaría Inclusión Social MDMQ

Esta propuesta, a mi modo de ver, tiene un error conceptual al concebir al Sistema Metropolitano de Inclusión Social sólo desde la institucionalidad municipal, pues el sistema -conceptual y operativamente- es mucho más que las instituciones municipales; la garantía de derechos, desde el enfoque sistémico propuesto en la presente investigación, requiere estructuras y relaciones de todas las entidades públicas y privadas que operan en el distrito y no solo en el municipio.

Por otro lado, según el esquema propuesto, se puede observar una marcada diferenciación entre quienes definen las políticas y quienes las ejecutan, lo que rompe con el

principio de participación al que se hace alusión, así como con la participación vista como un derecho y una garantía constitucional a lo largo de la Constitución.

La propuesta en mención, establece una articulación estratégica y programática entre los ámbitos nacional y local, e intersectorial, sobre la base de los principios establecidos en el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD):

Coordinación y corresponsabilidad, que señala la responsabilidad compartida de todos los niveles de gobierno en el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos, y,

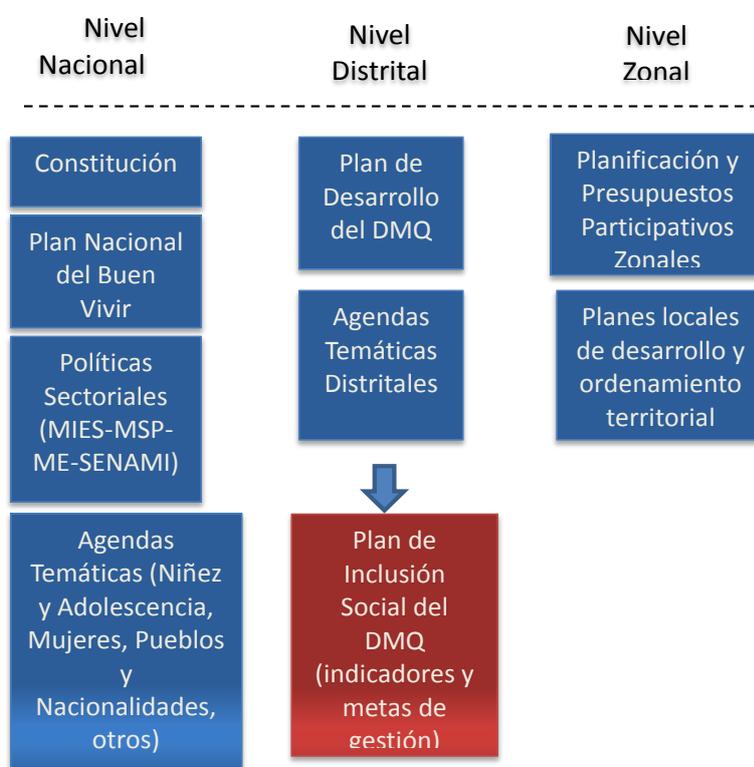
Complementariedad,- Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano.

Bajo estos principios, se propone la articulación del Sistema de inclusión en tres ámbitos: nacional, distrital y zonal. En el primero, se toma en consideración la Constitución, el Plan Nacional del buen Vivir, las políticas sectoriales, particularmente del Ministerio de Inclusión Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Secretaría Nacional del Migrante. Finalmente, se menciona a las Agendas Temáticas, entre ellas de niñez, mujeres, pueblos y nacionalidades.

En el ámbito Distrital se incluye el Plan de Desarrollo del DMQ, Agendas Temáticas Distritales y el Plan de Inclusión del DMQ. En el nivel Zonal se mencionan: la planificación y presupuestos zonales, y los planes locales de desarrollo y ordenamiento territorial, que son los instrumentos en los que se plasman las políticas desde los espacios más cercanos a la población.

El siguiente gráfico muestra algunos elementos de orden normativo e instrumental para el cumplimiento de las competencias concurrentes de protección a la población, entre los ámbitos nacional, distrital y zonal:

Gráfico 3:
Articulación de los niveles nacional, distrital y zonal para operativización del SIMIS



Fuente: Secretaría Inclusión Social-MDMQ
 Elaboración: Secretaría Inclusión Social MDMQ

Según este esquema, existe un acertado nivel de articulación entre los ámbitos nacional, distrital y zonal, lo que garantiza la coordinación, corresponsabilidad y complementariedad de las políticas intergubernamentales

3. Aportes al proceso de readecuación de la institucionalidad para la protección integral de niños, niñas y adolescentes del DMQ

La readecuación de la institucionalidad de niñez y adolescencia al proceso de cambio y reordenamiento institucional que está viviendo el país en su afán de construir la sociedad del buen vivir nos plantea la necesidad de proponer algunas reflexiones que contribuyan a responder a la pregunta que orientó la investigación: ¿Cómo articular el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, que fue pensado en un momento histórico distinto, en un régimen socio-económico diferente, a la nueva propuesta de Estado y de un régimen de desarrollo basado en la inclusión social, la protección y garantía de derechos de todos los ciudadanos y ciudadanas a lo largo de su ciclo de vida?

En primer término, cabe recordar -a pesar de que ya se ha señalado- que la Constitución del 2008 ratifica al Sistema de Niñez como el encargado de asegurar el ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes y, a la vez, reconoce la existencia de un Sistema Nacional (también descentralizado) de Inclusión Social; por tanto, es importante enfrentar el desafío de definir mecanismos legítimos de articulación de los dos sistemas a fin de garantizar la protección social de la población tomando en consideración aspectos como la igualdad, diversidad, integralidad y especialización.

Para ello, es necesario delimitar el alcance del término articulación; así, desde una concepción básica, se refiere a la unión de elementos diferentes que forman un conjunto ordenado. Desde un enfoque sistémico, la articulación remite a la idea de unidad y flexibilidad, “supone unidades y actores o partes a los cuales articular, significa redescubrir la primacía del ‘todo’, advertir que las relaciones son más fundamentales que las cosas y la totalidad que las partes, significa procesos permanentes y resultados e implica aprendizajes” (Moscato, 2006:2). La articulación en este sentido, plantea la idea básica de unidad, complementariedad, no la supremacía de uno sobre otro.

Articular el sistema de niñez al de inclusión social implica reconocer que el primero obedece a principios consagrados en la Doctrina de Protección Integral, en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos y en el Código de la Niñez y Adolescencia; por lo tanto, así haya sido concebido e impulsado en otro contexto histórico y socio económico del país, no existe contradicción ni conflicto con el actual sistema previsto en la Constitución; al contrario, muchos de los principios que recoge la norma, sobre todo en relación a los Sistemas de Inclusión y Equidad Social, así como al enfoque de derechos que guía al Régimen de Desarrollo, se basan en los principios y en el enfoque de derechos que sustenta la organización y funcionamiento del Sistema de Niñez.

La articulación de los sistemas requiere, por tanto, reconocer y aceptar que existe un marco normativo que ratifica al SNDPINA como el sistema especializado responsable de la protección de niñez ya que ha demostrado ser, en la práctica, el mecanismo apropiado para garantizar la protección, defensa y exigibilidad de sus derechos, no sólo por la doctrina que le orienta, sino por el enfoque articulador, sistémico y participativo que ha permitido desarrollar sinergias, voluntades, reconocimientos, legitimidades en toda la institucional de niñez y adolescencia y de otras instituciones del Estado. Si bien tiene algunos “déficits”,

como señala Muñoz, tiene muchas fortalezas y es -a nivel nacional- una de las institucionalidades que más ha avanzado en temas de derechos y de protección social.

En este sentido, pensar la articulación del SNDPINA al Sistema de Inclusión Social, operativamente, requiere contemplar los siguientes aspectos:

- a. El mandato Constitucional que establece al SNDPINA como el responsable de la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.
- b. La transformación y reorganización de los diferentes Consejos Nacionales en Consejos de la Igualdad, y su correlato en los ámbitos cantonales.
- c. Cambios en la institucionalidad, en general, lo que implica mantener el Sistema de Protección en los ámbitos locales adecuando la estructura de algunos organismos a los procesos de reforma del Estado y a las leyes vigentes, como en el caso del Consejo Metropolitano de Protección a la Niñez y Adolescencia que podría transformarse en Consejo Metropolitano de Protección de Derechos, de acuerdo a lo que establece el COOTAD para los niveles cantonales; así como en la propuesta política local que propone la integración de todos los Consejos Locales en uno solo, pero manteniendo los organismos y servicios especializados en niñez para poder cumplir con la garantía de derechos bajo los principios de eficiencia, eficacia y especialización de la atención. Es importante que se mantenga la especialización en niñez y adolescencia, en tono con el mandato constitucional.
- d. El principio de progresividad que establece la norma constitucional en temas de derechos humanos; es decir, no pueden darse cambios que signifiquen la regresividad de lo avanzado, lo cual es fruto de los tratados internacionales y las leyes nacionales y locales pero también resultado de la propia acción del Sistema de Protección así como de la participación ciudadana e institucional.
- e. El principio del interés superior del niño y la prevalencia de sus derechos por sobre los de los demás.
- f. El principio de solidaridad, que debe estar presente en la articulación entre sistemas (o subsistemas).
- g. La base social que se encuentra vinculada a la protección de niñez y adolescencia y que se organiza y actúa en diversos organismos del Sistema.

El enfoque sistémico de derechos que subyace en la propuesta del Sistema Metropolitano de Inclusión Social es un punto de partida importante para lograr la

articulación y complementariedad de las acciones generales de este sistema con las acciones específicas del Sistema de Niñez, sobre la base de lo señalado y en atención a los siguientes principios: i) descentralización, ii) especialidad, iii) visibilización de los niños, niñas y adolescentes, iv) protección con enfoque de género, interculturalidad, intergeneracionalidad, v) protección a los sujetos a través de su ciclo de vida, vi) coordinación intergubernamental, intersectorial y social.

Primer principio: Descentralización

La Constitución de la República vigente, establece una nueva organización territorial del Estado e incorpora nuevas competencias exclusivas y concurrentes a los gobiernos autónomos descentralizados. Entre las competencias concurrentes de los distintos niveles de gobierno se encuentra la organización y funcionamiento de sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución. Esta disposición se regula a través de los artículos 4, 54, 57, 64, 84, 148 y 598 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD):

Artículo 4.- Fines de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.- Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales, son fines de los gobiernos autónomos descentralizados: (...) La generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de los habitantes.

Artículo 54.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal: (...) Implementar los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria del cantón para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, lo cual incluirá la conformación de los consejos de igualdad. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales.

Artículo 57.-Atribuciones del concejo municipal.- Al concejo municipal le corresponde: (...) aa) Instituir el sistema cantonal de protección integral para los grupos de atención prioritaria.

Artículo 64.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural: (...) j) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias.

Artículo 84.- Funciones.- Son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: (...) j) Implementar los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, lo cual incluirá la conformación de los consejos de igualdad. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales.

En estos 5 artículos el COOTAD establece, con gran precisión, la obligatoriedad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de crear y poner en funcionamiento los sistemas de protección integral a los habitantes a fin de garantizar los derechos consagrados en la Constitución -esto como una competencia concurrente- y señala, además, en el caso de la circunscripciones municipal y metropolitana, la responsabilidad de conformar los Consejos de la Igualdad como parte de los sistemas de protección, con lo que se puede ya prever que la Ley que regule a los Consejos Nacionales de la Igualdad establecerá también regulaciones para los Consejos Cantonales; de ahí la necesidad de debatir suficientemente dicha Ley a fin de que se incorpore en ella el principio de descentralización que permita realizar las adaptaciones necesarias de acuerdo a las realidades locales.

Artículo 148.- Ejercicio de las competencias de protección integral a la niñez y adolescencia.- Los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán competencias destinadas a asegurar los derechos de niñas, niños y adolescentes que les sean atribuidas por la ley que regule el sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia. Para el efecto, se observará estrictamente el ámbito de acción determinado en este Código para cada nivel de gobierno y se garantizará la organización y participación protagónica de niños, niñas, adolescentes, padres, madres y sus familias, como los titulares de estos derechos.

De manera más específica, el artículo anterior instituye la competencia de los GAD de asegurar la protección integral de la niñez y adolescencia, delimitando para dicha finalidad la observancia del Código de la Niñez y la participación protagónica de este grupo poblacional -y sus familias-, lo cual evidencia la importancia (en este caso normativa) que tienen los niños. Es por tanto relevante que los gobiernos autónomos descentralizados cumplan este mandato según establece dicha Ley.

Art. 598.- Consejo cantonal para la protección de derechos.- Cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos, tendrán como atribuciones las formulaciones, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Los Consejos de Protección de derechos coordinarán con las entidades así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos.

Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos se constituirán con la participación paritaria de representantes de la sociedad civil, especialmente de los titulares de derechos; del sector público, integrados por delegados de los organismos desconcentrados del gobierno nacional que tengan responsabilidad directa en la garantía, protección y defensa de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; delegados de los gobiernos metropolitanos o municipales respectivos; y,

delegados de los gobiernos parroquiales rurales. Estarán presididos por la máxima autoridad de la función ejecutiva de los gobiernos metropolitanos o municipales, o su delegado; y, su vicepresidente será electo de entre los delegados de la sociedad civil.

En igual forma, en el artículo precedente, se hace alusión a la necesidad de contar con Consejos Cantonales de Protección de Derechos en los ámbitos cantonales que cumplan las mismas funciones que los Consejos Nacionales de la Igualdad; esto es, la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas municipales de protección de derechos

Sobre la base del principio de descentralización -como principio fundamental de los sistemas de protección social-es imprescindible desarrollar propuestas flexibles que respondan a las realidades locales; en el caso particular del DMQ, sobre la base de la experiencia del sistema de niñez, se puede organizar el sistema de inclusión social de manera que se respete el principio en las circunscripciones territoriales distrital y parroquial.

Este principio, aplicado a la protección de los niños, niñas y adolescentes, se justifica debido “a que ellos viven y se desarrollan fundamentalmente en sus barrios, comunidades, recintos y parroquias y es allí donde debe funcionar la infraestructura necesaria y las instancias de decisión y vigilancia que permitan la restitución de derechos y la reparación de situaciones de vulneración provenientes de perpetradores individuales, institucionales, familiares o comunitarios” (Delgado, 2012:4).

Para que esto suceda, es necesario -como señala Delgado- el funcionamiento de un sistema donde las decisiones de gestión de los servicios y de los órganos de protección y garantía estén lo más cercanos a la población, a fin de contribuir al acceso democrático y al control social de los mismos¹⁵.

¹⁵ En el desarrollo del SNDPINA, esa definición implicó iniciar un proceso de involucramiento de los municipios en competencias de política social con enfoque de derechos y crear instancias locales de manejo de políticas de protección con representación paritaria entre Estado y Sociedad. Así, con esa orientación, se produjo una importante transformación en lo que se entiende por ‘*fortalecimiento del Estado*’ desde lo local -única manera de fortalecerlo con una capacidad real de ejecutar políticas públicas- y, en la simplificación de la ‘*participación ciudadana*’. Además, con la nueva forma de integración de los Consejos Provinciales establecida en la Constitución, se facilitó el funcionamiento de éstos como instancia intermedia de descentralización, a partir de la cual se han formulado ordenanzas provinciales para *garantizar el ejercicio de los derechos y el desarrollo integral de*

Segundo principio: Especialidad

En la sección constitucional del Régimen del Buen Vivir, el art. 341, inciso segundo, establece: “la protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social”. Este enunciado ratifica el principio de especialidad que debe tener la protección social y, en el caso de los niños, el mismo artículo, inciso tercero, ratifica de forma expresa al sistema nacional descentralizado de niñez y adolescencia como “el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niñas y adolescentes (...)” (CRE, 2008), concretando así el principio de especialidad enunciado.

La especialidad concede una particularidad que no está presente en otros elementos, en este sentido, el carácter de especialidad del SNDPINA hace referencia a la capacidad desarrollada por éste en la protección de los derechos específicos de este grupo poblacional; particularidad que no posee otro organismo, al menos no desde una propuesta de intervención sistémica; por lo que, más allá del mandato constitucional, es necesario reconocer la experiencia que tiene el SNDPINA en su funcionamiento de casi una década, lo que le otorga no solo la especialidad sino la experiencia acumulada durante este tiempo, convirtiéndose en el único sistema de protección social que existe hasta el momento y cuya experiencia puede -y debe- ser tomada en consideración en la articulación del Sistema de Niñez al de Inclusión Social; esto le ahorrará al Municipio tener que invertir recursos (que no dispone actualmente) para organizar una institucionalidad especializada en el tema, misma que ya existe.

Tercer principio: Visibilización de los niños, niñas y adolescentes

El proceso de visibilización de los niños, niñas y adolescentes ha sido largo y complejo; sin embargo, actualmente se cuenta con un extenso marco legal que los vuelve visibles social, jurídica, política y culturalmente; los principales instrumentos sobre los que se basa este principio son:

niños niñas y adolescentes en los cantones de cada provincia; es decir, apoyando y afianzando las instancias locales de funcionamiento descentralizado del sistema, para su involucramiento en los procesos de planificación territorial y, por esa vía, en la planificación nacional, como lo dispone la ley (Artículo 5, numeral 6 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas) (Delgado, 2011)

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

Declaración Sobre los Derechos del Niño (1959)

Convención Sobre los Derechos del Niño (1989), que incluye cláusulas de efectividad.

Código de la Niñez, que efectiviza dichas cláusulas mediante mecanismos jurídicos, políticos, sociales, administrativos organizados en el Sistema de Protección.

Más allá de la visibilización jurídica, respaldada en este extenso cuerpo normativo, se necesita que el reconocimiento de los niños como sujetos de derechos se concrete en políticas, presupuestos, planes, programas y proyectos provenientes desde el Estado para efectivizar sus derechos, así como en los cambios culturales generados desde los cambios familiares y sociales. Si bien en el primer aspecto existen avances significativos, aún falta transitar hacia los cambios culturales sobre la consideración social de la infancia.

Cuarto principio: Protección con enfoque de género, interculturalidad e intergeneracionalidad

El SIMIS es un sistema cuyo objetivo es proteger a todos los ciudadanos y ciudadanas (niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos, adultos mayores) pero con prioridad a la niñez y adolescencia debido a la importancia de estas etapas en la vida individual y social; pues:

en estas franjas etarias están los comienzos de las prácticas individuales y comunitarias de inclusión o exclusión civil, social, política y ética del ser humano, en el mundo de la ciudadanía. Tales prácticas, en la evolución de la infancia y de la adolescencia, se traducen en malos o buenos hábitos, usos y costumbres. Y resultan -cuando son buenas prácticas- en respeto al otro, en bien común, o -cuando malas- en exclusión, agresividad, violencia, criminalidad (Seda, 2008:3).

El SIMIS, por tanto, debe considerar a todos los grupos intergeneracionales, y no de forma aislada, sino en el contexto de la familia, para ello es necesario que defina políticas que promuevan la integración familiar, la solidaridad intergeneracional, la protección en la infancia y adolescencia para prevenir situaciones de exclusión en la juventud, adultez y vejez. Para ello, se propone considerar la siguiente estructura:

Un Consejo Metropolitano de Protección de Derechos, como el espacio deliberativo del Estado con los diferentes actores de la sociedad civil; y en el que existan

representaciones de los diferentes grupos intergeneracionales, así como de otros grupos para garantizar la transversalización de los enfoques de género e interculturalidad en las funciones del Consejo;

Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos, de los cuales unos pueden ser generales a todos los grupos intergeneracionales y otros específicos a cada uno de ellos (niños/as, adolescentes, jóvenes, adultos, adultos mayores), en respuesta a las necesidades particulares y específicas de cada uno en las diferentes etapas de vida;

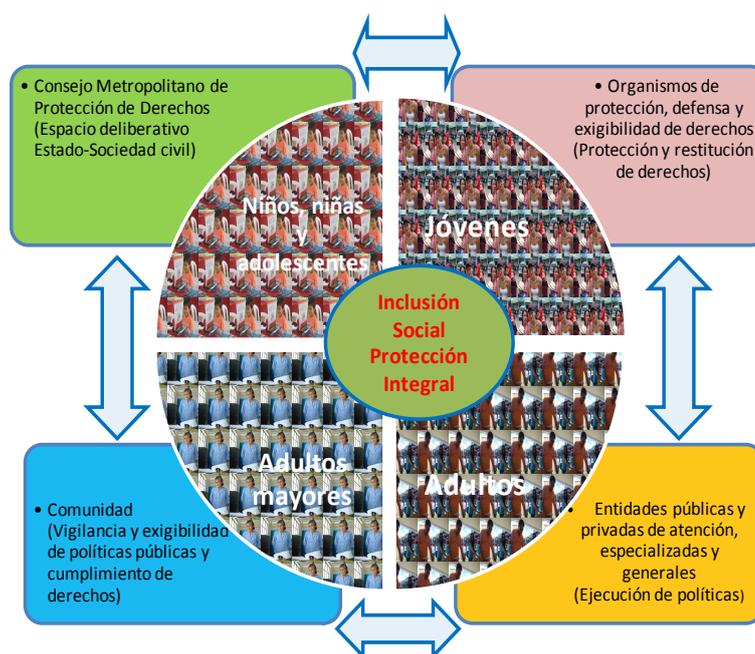
Entidades públicas y privadas de atención, especializadas de acuerdo a la etapa de vida de las personas y a las competencias que deben cumplir;

Organizaciones sociales y otras formas de representación y participación social; sobre todo en la vigilancia y exigibilidad de las políticas públicas y la protección familiar.

El enfoque de género e interculturalidad, al igual que el de inter generacionalidad, deben transversalizar toda acción y política pública que se diseñe e implemente a través del sistema de inclusión, a fin de lograr la equidad de todos/as los ciudadanos/as y el respeto a sus diversidades culturales. Este enfoque permitirá que el sistema de inclusión, con sus respectivos subsistemas, logre avanzar hacia la equidad e igualdad de posiciones, respetando las diversidades.

En el siguiente gráfico se muestra, de forma integral, cómo se estructuraría el Sistema Metropolitano de Inclusión Social sobre la base de este principio:

**Gráfico 4:
Inclusión social con enfoque de género, interculturalidad e intergeneracionalidad**



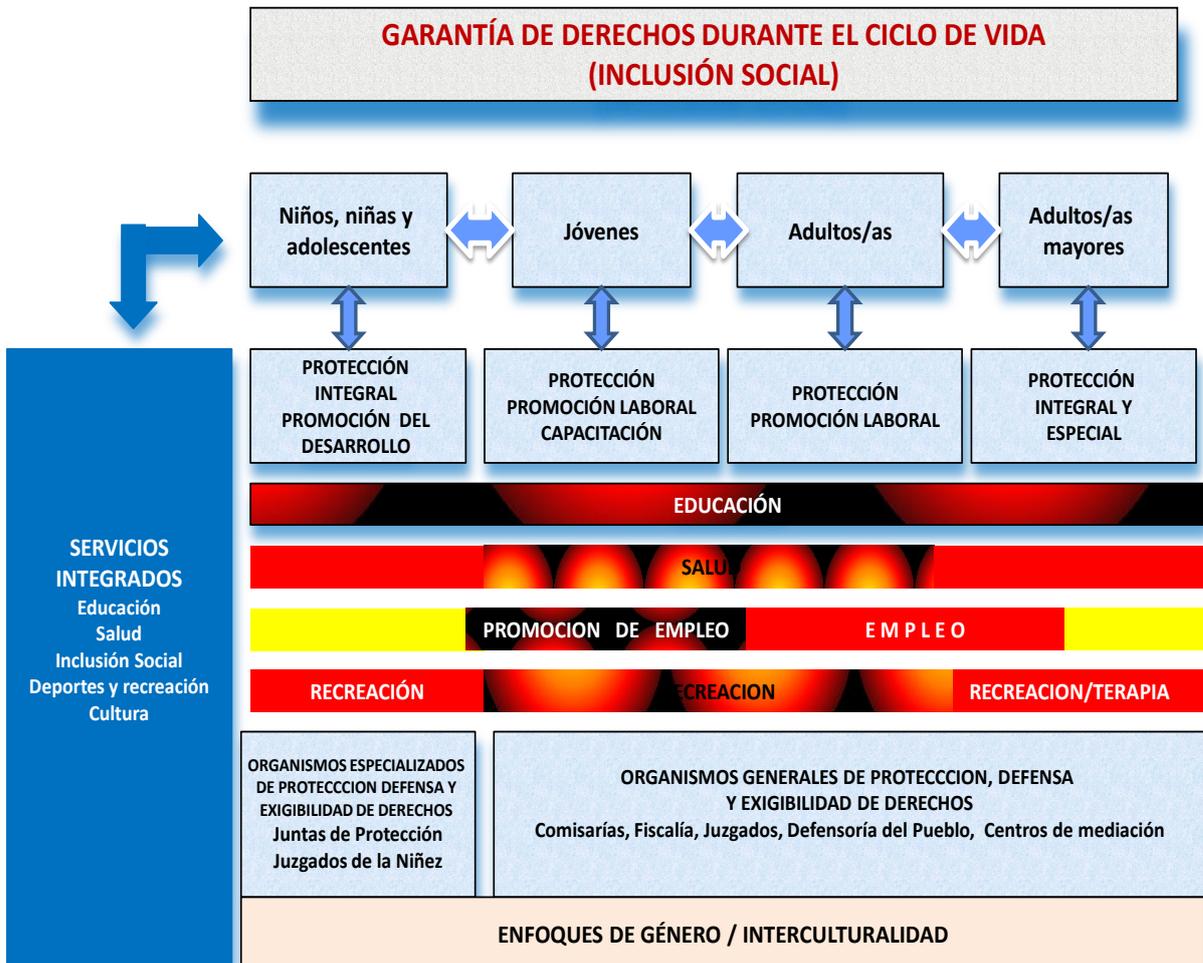
Fuente: COMPINA
Elaboración: Ramiro Pinos / Autora

Quinto principio: Protección a los sujetos a través del ciclo de vida

Concebir la protección a las personas a través de su ciclo de vida significa un nuevo enfoque de integralidad, no sólo de la protección sino del propio sujeto, en el que se reconoce que los derechos son inherentes a las personas desde su nacimiento hasta su muerte. En este sentido, es importante destacar que lo que subyace detrás de este principio son dos aspectos importantes:

- La vigencia de todos los derechos para todas las personas, lo que varía es la intensidad del ejercicio del derecho de acuerdo a la etapa del ciclo de vida en la que se encuentra; y,
- La existencia de servicios generales, que pueden servir para todos los sujetos, independientemente de la etapa del ciclo de vida en que se encuentren (ejemplo: servicios de recreación, salud preventiva, cultura, etc.) y de servicios específicos, que deben responder a la etapa específica del desarrollo por la que atraviesan los sujetos de la protección y que requieren de servicios especializados (ejemplo: educación, empleo, salud curativa, reparación de derechos, entre otros). El esquema gráfico es el siguiente:

**Gráfico 5:
Garantía de derechos durante el ciclo de vida**



Fuente: COMPINA
Elaboración: autora

La intensidad del color rojo significa que en esa etapa del ciclo de vida el sujeto requiere el cumplimiento de ese derecho (educación, salud, empleo, recreación, etc.) con mayor intensidad; y, mientras va bajando el tono a amarillo, significa que no requiere ejercer ese derecho (trabajo en la infancia) o que lo puede ejercer con menor intensidad (educación en los adultos mayores).

Por otro lado, en la oferta de servicios para el cumplimiento de los derechos puede existir la modalidad de servicios generales a toda la población (recreación, mediación, promoción de la cultura, etc.) y servicios específicos, dependiendo de la etapa del ciclo vital (centros educativos específicos para niños, servicios de salud específicos para adultos mayores, instituciones de protección especial específicos para niños, justicia especializada en niñez y adolescencia); pues los niños requieren de servicios especializados por las

características del desarrollo y porque, en temas de reparación de derechos, la Constitución establece la existencia de una justicia especializada en niñez y adolescencia.

El principio de la protección a los sujetos a través de su ciclo de vida, por tanto, determina la existencia de políticas generales a todos los grupos intergeneracionales y el funcionamiento de servicios específicos para cada uno de ellos, de acuerdo a la edad y a las necesidades específicas; garantizando, además, que los enfoques de género e interculturalidad transversalicen a dichas políticas.

Esto último nos remite a resaltar la importancia de estos enfoques en virtud de que únicamente teniéndolos presentes en la gestión se puede avanzar hacia la equidad e inclusión social. En este sentido, es conveniente hacer un ejercicio de relacionamiento entre políticas públicas y género, y políticas públicas e interculturalidad. En el primer caso, las luchas desde las organizaciones de mujeres ha logrado avances sustantivos en el tema, lo que se ha concretado principalmente en los espacios de democráticos de representación formal, lo cual es relevante.

En el segundo tema (políticas públicas e interculturalidad) existe un vínculo en construcción, que la Constitución trata de instrumentalizar -por decirlo de alguna manera- mediante mecanismos que permitan la efectivización o puesta en práctica de la noción de lo intercultural en relación al nuevo modelo de desarrollo que se propone para el país. En el actual Régimen de desarrollo las políticas públicas se constituyen también en mecanismos constitucionales de garantía del cumplimiento de los derechos y la justicia social enunciados en el marco constitucional; con lo cual asumen una nueva dimensión en las mediaciones sociales. Las políticas públicas responden a un ciclo o tienen un ciclo propio que está determinado por los intereses sobre los recursos, es por esto la importancia de “impregnar de contenidos interculturales al ciclo general de las políticas públicas, direccionando la obtención de productos en las acciones estatales y relacionándolos con la complejidad de los entornos territoriales donde interactúan actores, organizaciones e instituciones públicas, comunitarias y privadas involucradas en los procesos interculturales” (Torres, 2010, 97). Por eso es importante que, además de la existencia del Consejo Nacional de la Igualdad Intercultural, el enfoque de interculturalidad atraviese todo el ciclo de las políticas públicas de protección social a través del ciclo de vida.

Sexto principio: Coordinación intergubernamental, intersectorial y social

La coordinación intergubernamental es un requerimiento fundamental para la garantía de derechos y su efectivización. Sobre los principios de solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, subsidiariedad, y complementariedad, establecidos en el COOTAD para el cumplimiento de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, los sistemas de inclusión social y de niñez deben coordinar no solo en el ámbito distrital sino también con los otros niveles de gobierno (nacional, regional, provincial, parroquial) para concretar en el territorio las directrices formuladas en el ámbito nacional. Esta coordinación debe darse tanto a nivel de las políticas como de la gestión de servicios, con la necesaria participación de los Consejos Nacionales de la Igualdad y los órganos rectores de las políticas sectoriales de protección social: Ministerio de Inclusión Social, Educación, Salud, Relaciones Laborales, con lo cual se garantiza no sólo la coordinación intergubernamental, sino también la intersectorial.

La coordinación, tal como señalan Licha, Molina y Repetto, “pasa por un ejercicio de la autoridad que va en el mismo orden haciéndose cada vez más compartida y, por ende, cada vez menos concentrada. Asimismo, sirve también para relacionar la llamada *coordinación vertical* con la *horizontal*” (Licha, Molina y Repetto, 2007:18). Desde esta perspectiva, la coordinación intergubernamental para la gestión de la inclusión contribuye a la concreción del principio de descentralización territorial y, además, permite transitar desde los modelos tradicionales de coordinación basados en la verticalidad y en la concepción donante-receptor, a modelos emergentes basados en la jurisdicción¹⁶, la interdependencia y el liderazgo colectivo.

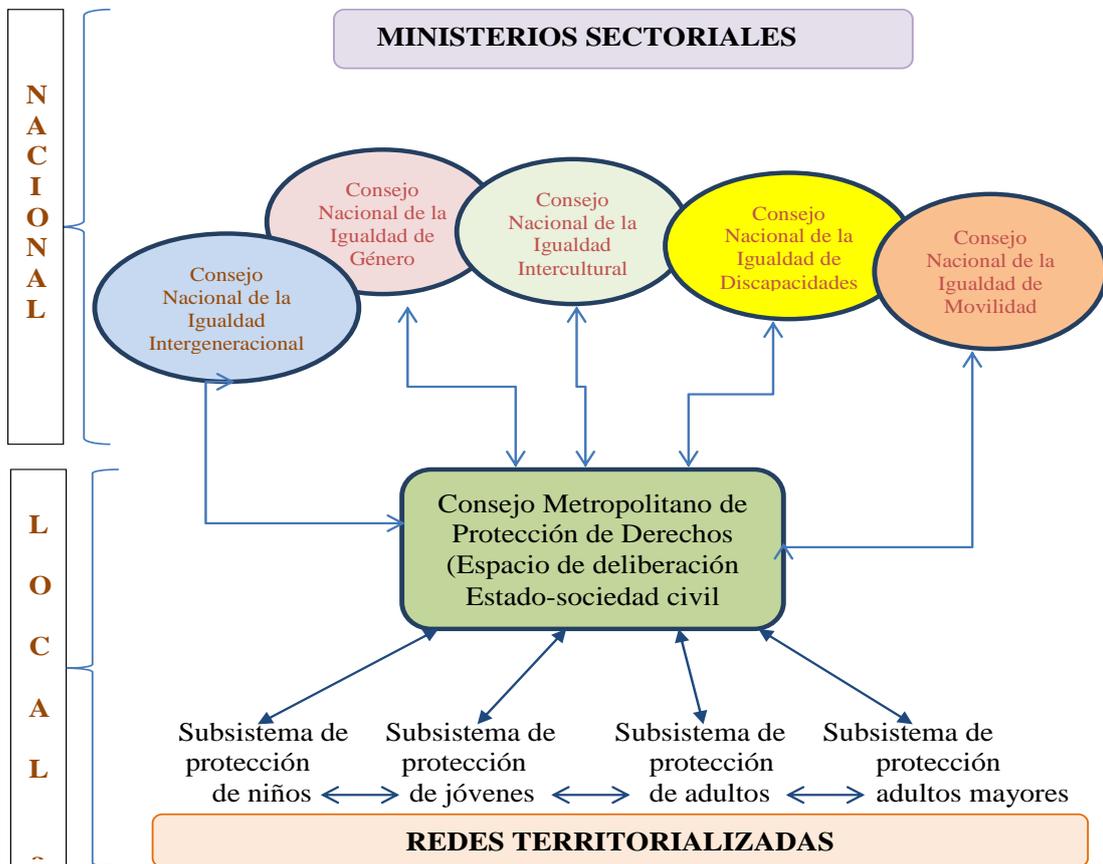
Respecto a la coordinación social, el eje de la gestión del sistema de inclusión social y los subsistemas especializados está en la formación y funcionamiento de redes territorializadas y temáticas para la implementación de las diferentes políticas y programas definidos; para lo cual es importante concebir la participación en una doble dimensión: como derecho ciudadano y como estrategia. En el primer caso, la participación ciudadana en todo el ciclo de definición y gestión de las políticas públicas está reconocida

¹⁶ El modelo basado en la jurisdicción se caracteriza por “la capacidad de los gobiernos locales para negociar apoyos y conducir estratégicamente las políticas, utilizando las transferencias financieras del nivel central, con un gran margen de acción sobre la orientación de las políticas” (Agranoff y Mc Guire, 1999).

constitucionalmente como un ejercicio activo; y, como estrategia, constituye la manera más efectiva de concretar en los territorios la protección a los niños, en el contexto de las relaciones con los otros grupos intergeneracionales. La participación ciudadana mediante las redes territorializadas es la base sobre la que se asientan los subsistemas para la protección e inclusión social.

El siguiente gráfico muestra cuáles deben ser los niveles de coordinación nacional-local sobre la base de la institucionalidad existente actualmente y la institucionalidad que debe impulsarse para la protección de la población:

Gráfico 6:
Coordinación intergubernamental, intersectorial y social



Fuente: COMPINA
Elaboración: Autora

El esquema de coordinación propuesto en el diagrama para el funcionamiento del sistema de inclusión social, teniendo como base la existencia de subsistemas especializados, requiere la existencia de algunos elementos claves, descritos brevemente a continuación:

Existencia de un objetivo estratégico compartido, el mismo que tiene que ver con la protección a la población excluida y su integración social.

Respeto a la estructura organizativa y establecimiento de mecanismos adecuados de interrelación, en dos dimensiones: política y técnica.

Capacidad de negociación, de establecer consensos y asegurar la cohesión; para lo cual se requieren liderazgos fuertes y renovados.

Existencia de sistemas de información, comunicación, seguimiento y evaluación a fin de retroalimentar las intervenciones.

Decisión política para establecer acuerdos básicos y cumplirlos, más allá de la movilidad de las autoridades.

Participación social, a fin de ampliar los espacios de diálogo y deliberación público-social y legitimar las acciones de coordinación.

Desarrollo de sinergias para lograr mejores resultados

Sustitución de la cultura de trabajo aislado y desarticulado por una cultura de cooperación que tienda a sumar, dejando de lado los protagonismos institucionales y/o personales que generalmente son los que dificultan el trabajo articulado y coordinado.

En resumen, guiados por los principios señalados, la propuesta de readecuación de la institucionalidad de niñez y adolescencia al proceso de cambio y reordenamiento institucional que está viviendo el país con el propósito de construir la sociedad del buen vivir, puede contribuir a lograr la articulación entre los sistemas de inclusión social y el de niñez tomando en consideración las actuales condiciones de reforma del Estado en el proceso de reorganización de una institucionalidad que se presentaba caótica; pero también teniendo presente la obligación de respetar lo avanzado en materia de derechos humanos, tema en el cual el Sistema de Protección a la Niñez constituye una experiencia pionera que fue abriendo surcos y que actualmente constituye la única experiencia concreta en términos de una gestión sistémica y con enfoque de derechos para inclusión social de los niños, niñas y adolescentes.

CONCLUSIONES

El Ecuador está viviendo un proceso de reforma democrática para la construcción de una sociedad de derechos y justicia social: la sociedad del buen vivir, como manda la norma suprema. Este proceso de cambios tiene como base algunos ejes: éticos, políticos, económicos, institucionales, entre otros. Como parte de este último, se plantean algunos cambios a nivel de la institucionalidad del país; particularmente de aquellas instituciones que venían cumpliendo roles que actualmente han sido retomados por el Estado regulador y planificador; tal es el caso del Sistema Nacional Descentralizado de Protección integral a la niñez y Adolescencia, que se convirtió en el “garante de los derechos de la niñez”, siendo una instancia conformada paritariamente representantes del Estado y la sociedad civil, y que llegó, incluso a definir políticas públicas, frente a la ausencia del Estado en temas importantes como la protección de este grupo poblacional.

Como parte de estos cambios la Constitución establece la obligatoriedad de conformar un Sistema de Inclusión y Equidad Social, al que debe articularse el actual Sistema de Niñez y Adolescencia, para lo cual era necesario identificarlos mecanismos jurídicos, políticos y administrativos para lograr dichas articulaciones de modo que las propuestas actuales no signifiquen un retroceso de lo avanzado en materia de derechos humanos ni un partir de cero. Esta investigación ha logrado identificar los puntos de consenso y los de disenso, existentes en torno al tema, entre las autoridades públicas y los actores de sociedad civil aspectos que constituyen un aporte al debate sobre la relevancia de la participación democrática en el proceso de reforma del Estado y construcción de una nueva institucionalidad garante de los derechos ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes, como grupo de atención prioritaria.

Como parte de los aportes encontrados en esta investigación están algunas reflexiones realizadas sobre algunas categorías teórico-conceptuales en torno al tema investigado, a fin de comprender mejor la propuesta de articulación de los dos sistemas desde un enfoque de derechos, de inclusión social, de igualdad de posiciones y de participación de los niños, niñas y adolescentes a quienes hay que proteger y garantizar condiciones materiales concretas para la construcción efectiva de esa sociedad del buen vivir, reflexiones que fueron la base para generar un nivel de debate entre algunos sectores del Estado y de sociedad civil interesados, comprometidos o vinculados al tema.

Analizar la protección integral a la niñez desde el cumplimiento de sus derechos, significa mirar la situación de exclusión social como una situación que pone de manifiesto una relación de desigualdad de la persona o grupos de personas (vulnerables) por alguna situación o condición específica (niños, adolescentes, adultos mayores, mujeres, personas con discapacidad) con el resto de la sociedad. Esta relación proviene de la carencia y no efectivización de sus derechos; en este sentido, la relación social no se define por lo que el sujeto es, sino por lo que carece: imposibilidad de acceder al mercado laboral, en términos de tener trabajo como fuente de ingreso, bajos niveles de escolaridad, restringido acceso a la salud e higiene, precariedad en la vivienda, quiebre en las relaciones sociales, falta de afecto, protección, entendimiento, participación, ocio productivo, identidad, libertad, entre otros. Este desfase en las relaciones sociales, entre inclusión y exclusión, provoca -en términos rousseaunos- una ruptura del contrato social; es decir, una alteración o cambios en el proceso de convivencia social.

La relación sociedad - exclusión se define por el ámbito de responsabilidad que tiene el conjunto de la sociedad con la situación de los excluidos. En una interpretación liberal, individualista, la responsabilidad de ser excluido recae en la persona, se culpa a la víctima. En una interpretación más sociológica o social, la sociedad es responsable de que todos sus miembros tengan el mínimo de satisfactores; cuando eso no sucede, se produce lo que señala Sánchez Parga:

en la sociedad moderna el proceso de exclusión traduce una desintegración de la sociedad, por una ruptura del vínculo social, "degradación del capital relacional", desocialización o precarización de las relaciones sociales. Esto significa que *los excluidos de lo social dentro de la misma sociedad* viven lo que Ch. Melman llama "*posición de exilio*", puesto que no son actores sociales, no participan del producto social, no son social ni políticamente representables, reducidos en sus derechos y libertades (Sánchez Parga. José. 2000:87).

De esto se desprende que para lograr procesos de inclusión efectivos y de alta intensidad es indispensable la generación de políticas sociales con enfoque integral, cohesionadoras, cogestionadas con la sociedad civil, descentralizadas, transparentes, que constituyan medios efectivos de movilización productiva, de devolución de dignidad e integración social; asociadas a una noción de bienestar que hace referencia a la calidad de los servicios, a la atención especializada a grupos vulnerables, la cogestión y colaboración entre gestores sociales y beneficiarios y la incorporación creciente del concepto de derechos sociales de ciudadanía, así estas políticas de bienestar garantizan los derechos a través de los

servicios y beneficios públicos, teniendo como base la equidad y la igualdad de oportunidades sociales.

En definitiva, el punto está en que además de generar procesos de inclusión, se debe identificar los mecanismos que neutralicen o frenen los procesos de exclusión social que generan la pérdida de cohesión social, la anomia y degradación social.

En el contexto político que vive nuestro país, es evidente presenciar cambios significativos en el nuevo rol del Estado y en la institucionalidad¹⁷ que se desprende de éste: retomar la planificación como potestad del Estado para garantizar el pleno ejercicio de los derechos, el desarrollo y la equidad; la reorganización territorial; definición y aplicación de nuevos cuerpos normativos para concretar el mandato constitucional; establecimiento de una nueva dinámica de relación entre la sociedad y el Estado a través de la participación ciudadana en la gestión pública. En este proceso, la recuperación de lo público es la piedra angular en el paso hacia un nuevo rol estatal.

La protección social como estrategia de inclusión es un tema en el que están de acuerdo todos los representantes del Estado y de la sociedad civil, tanto nacionales como locales; no obstante, existen algunas discrepancias respecto al enfoque y a la institucionalidad que debería tener el Sistema Metropolitano de Inclusión Social (que es general) y el Sistema de Protección a la Niñez (que es específico), siendo los principales puntos en conflicto: la existencia de sistemas en respuesta a grupos vulnerables, la rectoría del sistema de niñez, la existencia de las Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos y de los Consejos Cantonales, entre otros aspectos de orden político. Sin embargo, más allá de las posiciones personales o institucionales de quienes están al frente de las entidades rectoras de la política pública, existe el mandato constitucional de proteger a los grupos de atención prioritaria mediante el funcionamiento de sistemas especializados que se articulen al sistema de inclusión social, por lo que es necesario continuar debatiendo y estableciendo acuerdos operativos que viabilicen la protección social sin contradecir lo establecido en la

¹⁷En esta línea, es importante destacar el análisis que realiza Fernando Sánchez (2012) sobre la institucionalidad que tenía el Estado antes del período del actual gobierno, en el que se podía observar “una selva de instituciones”, la mayoría de ellas adscritas a la Presidencia, la presencia de 50 cuerpos colegiados denominados Consejos, 32 comisiones, 35 comités, 41 directorios, 5 Frentes, 13 Juntas, 39 Comités de Licitaciones, 143 cuentas especiales, lo que bien podría denominarse un “Estado paralelo”.

Constitución, las leyes específicas y los tratados internacionales de derechos humanos, particularmente en el caso de los niños, niñas y adolescentes. Es por eso la necesidad de generar propuestas como la desarrollada en la presente investigación que contribuyan a crear espacios de debate, construcción y profundización de esta temática.

En este proceso, la Secretaría de Inclusión Social del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito juega un papel relevante, debido a que es el ente rector de la protección e inclusión social de toda la población que habita en el distrito, particularmente de los grupos que han sido estructural e históricamente excluidos; en este sentido es también la encargada de proponer ante el Concejo Municipal, como máxima autoridad local, la promulgación de políticas para este propósito, todo esto en un marco de participación y concertación social, por lo que es importante que propicie espacios de información, coordinación y concertación entre todos los actores involucrados, a fin de que todas las iniciativas sean tomadas en cuenta, que se articulen, se complementen y se potencien; donde los distintos actores sociales puedan debatir sus puntos de vista, expresar sus necesidades, contribuir con sus particulares competencias y conocimientos, y desarrollar procesos de concertación que den un piso de sustentabilidad a largo plazo a las políticas gubernamentales.

Desde la Secretaría de Inclusión Social del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se plantea una propuesta de sistema de protección social para enfrentar los grandes retos de la desigualdad y la exclusión social de los grupos de atención prioritaria que han sido histórica y estructuralmente excluidos, entre los que se encuentran los niños, niñas y adolescentes. Construir la viabilidad de este sistema exige, además de la participación y concertación planteadas anteriormente, respetar lo establecido en la Constitución y leyes respectivas, superar las limitaciones institucionales y de coordinación intergubernamental e intersectorial, la falta de oportunidad en la toma de decisiones, limitaciones jurídicas, caducidad de modelos de prestación de servicios, , entre otros aspectos.

El Sistema de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia es la única experiencia en temas de protección social, con enfoque de derechos e inclusión social, con una experiencia acumulada, por lo que constituye la base a partir del cual debe estructurarse el Sistema de Inclusión Social, tomando en consideración las adecuaciones institucionales que el proceso de reforma del Estado requiere.

La protección social de los niños, niñas y adolescentes es un tema que no puede verse comprometido por divergencias políticas; es necesario recuperar y mantener lo avanzado en los casi 10 años de funcionamiento del Sistema de Protección Integral a la Niñez y continuar construyendo la propuesta de organización y funcionamiento del Sistema de Inclusión Social y de articulación de los dos sistemas en el marco de la participación pública y social; asumir la visión de que la protección social va más allá de la institucionalidad y continuar trabajando por la definición de políticas públicas de protección e inclusión social.

El fin último de la Protección Integral a los niños, niñas y adolescentes consiste en generar las condiciones de dignidad, justicia social, igualdad jurídica y equidad para todos/as ellos/as, mediante el acceso a sus derechos humanos, para prevenir, en lo posible, la recurrencia a los sistemas penales. Esta es una responsabilidad compartida entre el Estado, la familia, la sociedad, los medios de comunicación, las instituciones académicas.

La información obtenida en la investigación, así como la práctica cotidiana sobre el tema, permiten ver la importancia que tiene la participación en la legitimación de los cambios que se requieren para la construcción de una nueva sociedad, la sociedad del Buen Vivir, por esta razón, es necesario que los cambios que se proponen en la normativa e institucionalidad del Sistema de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, sean el resultado de un proceso de consulta, participación y deliberación entre el Estado y la sociedad civil, con participación de instancias académicas como la Universidad Politécnica Salesiana; por esta razón, se recomienda que desde esta entidad se promuevan espacios de debate sobre el tema que aporten a una construcción participativa y concertada de una nueva institucionalidad garante de los derechos de este grupo de atención prioritaria.

BIBLIOGRAFÍA

Archer, Robert, (2005), “Os Pontos Positivos De Diferentes Tradições: O Que Se Pode Ganhar e o Que Se Pode Perder Combinando Direitos e Desenvolvimento”, disponible en: http://www.surjournal.org/esp/conteudos/artigos4/esp/artigo_archer.htm, visitado en 09.25.11.

Arnold, Marcelo, Francisco Osorio, (2008), “Introducción a los Conceptos Básicos de la Teoría General de Sistemas”, disponible en: <http://www.counselingred.com.ar/teoriagralsistemas.htm>., visitado 08.12.11.

Bertalanffy, Ludwig Von, (1976), *Teoría general de los sistemas*, Fondo de Cultura Económica, México.

Borón, Atilio, (2003), “Las reformas del estado en América Latina: sus negativas consecuencias sobre la inclusión social y la participación democrática”, disponible en: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2003/10/31/atilio-boron-las-reformas-del-estado-en-america-latina/>, visitado 01.15.12.

Buaiz, Yuri y Maria G. Morais, (2004), El proceso de reforma legislativa en Venezuela. Publicado en: *Infancia, Ley y Democracia en América Latina* (Tomo II), Bogotá, Editorial Temis, Tercera Edición.

Boisier, Sergio, (2003). “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?” Publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 27, disponible en: http://issuu.com/nrv902/docs/documento_ante_4_extensi_n.

Bustelo, Eduardo, (2008), *La política social sin política*, Trabajo presentado al Encuentro Internacional Políticas Sociales e Institucionalidad Pública, Organizado por la Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, Ecuador. 28 al 30 de abril de 2008.

Castel, Robert, (1995) “De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso”, disponible en www.escuelassj.com/mod/resource/view.php?id=15255, visitada 19.01.13

CEPAL, (2010), “Cohesión social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores”, disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/pdf>.

De Sousa Santos, Boaventura, (1995), “Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia”, Conferencia dictada en el VII Congreso Brasileiro de Sociología, realizado en el Instituto de Filosofía y Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Río de Janeiro, en *La caída del Angelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social*, Colección En Clave de Sur. 1ª ed. ILSA, Bogotá D.C. Colombia.

Delgado, Ernesto, (2012), *el SNDPINA, los GADs y el proceso de construcción de la nueva institucionalidad garantista de derechos prevista en la Constitución de la República: planificación y participación para la transición*; Documento 4., Quito.

Dubet, François, (2011), *Repensar la Justicia Social: contra el mito de la igualdad de oportunidades*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Espejo, Yaksic Nicolás, (2007), *Cohesión social y derechos humanos*, Santiago de Chile.

FLACSO, (1995), *Exclusión social: Procesos de descalificación*.

Fleury, Sonia, (1998), *Política Social, exclusión y equidad en América Latina en los años 90*, Nueva Sociedad, No 156.

García Méndez, Emilio, (1994), *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la Situación Irregular a la Protección Integral*, Santa Fe de Bogotá, Forum Pacis.

Graña, Francois, (2005), “Los claroscuros de la gobernanza y el fin del “Estado social”, Instituto Interamericano del Niño, (2004), *Las políticas públicas y los sistemas de protección a la infancia: Hacia la Inclusión Educativa y Social de la Niñez con Capacidades Diferentes*, Uruguay, Tercera Edición.

Instituto Interamericano del Niño, (2003), *Prototipo Base del Sistema Nacional de Infancia*, Uruguay, Mimeo.

Instituto Iberoamericano para el Desarrollo y la Innovación Educativa para la primera infancia y derechos de la niñez, IDIE, Bogotá, (2008), disponible en: <http://www.slideshare.net/PoliticaInfancia/caracterizacion-interior-2>, visitado 08.03.12.

Lucchetti, María Clara, (2005). *Género y exclusión*, en Revista Criterio, N° 2309.

López, Marcia, (2011), “Diálogos de protección social: aprendizajes de la Política de Protección Social en Brasil”, en www.cippe.org/files/documents/presentacion_lopes

Moscato, Ricardo, (2006), *La Articulación educativa. Una concepción sistémica para tiempos alterados*, disponible en http://64.76.190.173/foro_gestion/sites/default/files/moscato.pdf, visitado 28.08.12.

Murillo, Félix, (2003), ¿Qué es la Teoría General de Sistemas?, disponible en <http://www.facso.uchile.cl/>, visitado 15.12.11

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, (2011), *Plan de Desarrollo 2012-2022*.

PNUD, y otros, *Exclusión Social*, Buenos Aires, 1995

Palomba, Federico, (1995), *Tendencias evolutivas en la protección de los menores de edad. En la Niñez y la adolescencia en conflicto con la ley penal*. UNICEF/ILANUD. San Salvador.

Parrilla, Ángeles, *La construcción del proceso de exclusión social en las mujeres: origen, formas, consecuencias e implicaciones formativas*, 2004, en http://www.uam.es/personal_pdi/stmaria/sarrio/DOCUMENTOS,ARTICULOS,PONENECIAS,/informeexclusion,genero,parrilla,susinos.pdf

PNUD, (1995), *Informe sobre la Pobreza*.

Quinti, Gabriele, (1997), Exclusión social: sobre medición y sobre evaluación, en *Pobreza, Exclusión y política social*, Rafael Menjívar Larín, y otros, FLACSO, Buenos Aires, disponible en <http://books.google.com.ec/books>

Ramírez, René,(2008), Políticas Públicas para el Buen Vivir, SENPLADES.

Rivera, Freddy,(2003),*Análisis de las Políticas y Programas Sociales en Ecuador*, OIT, Quito.

SENPLADES, (2009), Plan Nacional por el buen vivir 2009-2013.

Sánchez, Fernando, (2012), *Luces y sombras de la propuesta de proyecto de Ley sobre los Concejos de Igualdad*, Quito.

Sánchez Parga, José, (2000), “Dispensar la pobreza desde la exclusión”, en *Ecuador Debate*, N° 51, CAAP, Quito.

Seda, Edson, (2008), *Sistemas de Protección Integral a la Niñez: planes nacionales y monitoreo*, Edición Adés, Río de Janeiro.

Serrano, Claudia, (2005), *Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente – Chile solidario*.

Simon, Farith, (2008), *Institucionalidad efectiva y la garantía de los derechos: Algunos apuntes desde la experiencia regional*, Quito.

Simon, Farith, (2004), Análisis del Código de la niñez y Adolescencia del Ecuador, disponible en: <http://es.scribd.com/doc/60021009/20-Analisis-Del-Codigo>; visitada el 11 de julio de 2012.

Simon, Farith, (2012), Ecuador: Consejos Nacionales de la Igualdad, en Boletín Alianza Por Tus Derechos, N° 727, Quito, disponible en: <http://www.alianzaportusderechos.org/article/ecuador-consejos-de-igualdad/>; visitada el 05,06,12

NORMAS Y LEYES:

Normativa Internacional, Nacional y Local:

Constitución de la República del Ecuador, 1998.

Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.

Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Administración y Descentralización, 2010.

Código de la Niñez y Adolescencia, 2003.

Ordenanza Metropolitana N° 202, 2004.

ANEXOS

ANEXO 1:

Guía de entrevista a funcionarios públicos del gobierno y a actores de sociedad civil sobre los Sistemas de Inclusión Social y de Niñez y Adolescencia, y su necesaria articulación

1. ¿Qué entiende por inclusión social y qué relación establece con el desarrollo (o buen vivir) del país?
2. ¿Cómo define al Sistema Nacional y Local de Inclusión Social, y en qué momento del proceso de organización se encuentra actualmente?
3. De acuerdo a los art. 340 y 341 de la Constitución de la República del Ecuador, ¿cuáles son los mecanismos jurídicos, políticos y administrativos identificados para la articulación del Sistema de protección integral a la niñez y adolescencia al Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, en el actual proceso de reforma del Estado?.
4. ¿Cuáles son los mecanismos jurídicos, políticos y administrativos para la articulación del Sistema de Niñez al Sistema de Inclusión Social del Distrito Metropolitano de Quito?
5. ¿Qué opina sobre la participación social en el proceso de reforma del Estado y la construcción de una (nueva) institucionalidad garante de los derechos ciudadanos?

ANEXO 2

LISTA DE ENTREVISTADOS:

Las personas entrevistadas en representación del Estado son:

Virgilio Hernández, Asambleísta por el Movimiento de Gobierno;

Pavel Muñoz, Subsecretario Nacional de Democratización del Estado-SENPLADES, ex Subsecretario del Ministerio de Inclusión Económica y Social;

Norman Wray, Concejal de Quito, Ex Asambleísta Constituyente, con alineación política con el Movimiento de Gobierno;

Natalia Arias, ex Secretaria de Inclusión Social del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en cumplimiento de esta función al momento de la entrevista.

Desde sociedad civil se entrevistó a dos actores que han contribuido profundamente a la protección de los niños y que continúan militando para que se mantenga la especialización del Sistema de Niñez:

Margarita Carranco, ex Concejala de Quito, actual representante de Sociedad Civil en el Consejo Metropolitano de Protección Integral a Niñez y Adolescencia, COMPINA;

Ernesto Delgado, representante del Movimiento Nacional de Niñez y Adolescencia.

ANEXO 3:

ESTRACTO DEL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO 2012-2022

8.2.6 INCLUSIÓN SOCIAL

Los objetivos estratégicos de inclusión social se enmarcan en uno global, que es construir una ciudad incluyente para todas y todos mediante la reducción de las brechas de desigualdad generadas por condiciones estructurales como el género, la etnia o la edad, o por situaciones como la discapacidad y la movilidad humana.

8.2.6.1 Promover la atención especializada con servicios de protección especial a la población del Distrito con alta vulnerabilidad, en coordinación con el nivel nacional de política para la inclusión

8.2.6.2 Generar condiciones de convivencia y cohesión social, a través del cambio de patrones socioculturales en la población del DMQ

8.2.6.3 Promover el acceso universal de las personas y familias en situación de exclusión, a los servicios públicos, tanto municipales como del gobierno central, a través de acciones afirmativas y servicios alternativos.

8.2.6.4 Transversalizar el enfoque de inclusión en la gestión municipal a través de la articulación sectorial y la implementación distrital y territorial para su institucionalización.

8.3 POLITICAS, METAS Y PROGRAMAS

Las políticas que guiarán la gestión del “Quito para los ciudadanos” hasta el 2022 así como el detalle de programas con sus objetivos y metas, en concordancia con los objetivos estratégicos, son las siguientes:

8.3.2 Servicios básicos

Políticas

- Gestión de los servicios de agua y saneamiento hacia la satisfacción de la ciudadanía con equidad territorial y énfasis en la población de atención prioritaria.
- Modelo de gestión de servicios que garantice el derecho humano al agua, la accesibilidad a los mismos, el consumo eficiente y la sostenibilidad en el tiempo.
- Gestión integral de residuos sólidos y en ese marco consolidación de procesos diferenciados para el servicio de recolección, en función de las realidades urbanas y rurales.
- Cambio de la matriz energética del Distrito

8.3.3 Seguridad

Políticas

- Participación activa y organizada de la ciudadanía en los programas de prevención de la inseguridad y la violencia.
- Fortalecimiento de la coordinación con las entidades públicas nacionales y con todas las instancias que tienen que ver con la seguridad ciudadana en el Distrito, para fortalecer la respuesta frente a esta problemática.
- Fortalecimiento de los procesos e instrumentos de sistematización de indicadores y profundización del análisis de las características de esta problemática.

8.3.4 Salud

Políticas

- Cierre de las brechas territoriales, sociales, culturales y económicas en el acceso y utilización de los servicios de salud.
- Incorporación en el diseño e implementación de programas y proyectos de salud del DMQ el enfoque de cuidado a lo largo de la vida (ciclo vital), el de género y el intercultural, que

permita generar información para la toma de decisiones informadas y una atención integral, oportuna y pertinente a las diferentes necesidades y dimensiones de las personas que habitan en le DMQ.

- Fortalecimiento de la planificación concurrente con los diferentes actores en salud para generar sinergia en las intervenciones, aumentar la eficiencia y eficacia en los resultados, lograr el funcionamiento de la red pública integral de base territorial con un modelo de gestión concurrente de competencias de salud con el nivel central del MSP, con las universidades, organizaciones comunitarias de base, con los programas intersectoriales del MDMQ, así como garantizar la sostenibilidad del trabajo voluntario en la comunidad con un sentido de pertenencia y logro positivo en el mejoramiento de la calidad de vida de su localidad.

8.3.5 Educación y deportes

Políticas

- Universalización y calidad de la educación básica y bachillerato. Un aspecto sustancial de la garantía de la educación, es la articulación de esfuerzos entre el nivel central y el gobierno local para asegurar condiciones de acceso, innovación y calidad en los aprendizajes que se producen en los centros educativos.

- Diversificación de modalidades que se imparten en los centros escolares. Los objetivos de inclusión y permanencia de toda la población en la educación, requieren que el sistema incorpore distintas modalidades, de acuerdo a la diversidad de situaciones educativas, especialmente de la población joven.

- Articulación de la oferta educativa a los requerimientos del desarrollo del territorio. La planificación y concreción de la infraestructura y equipamiento escolares demanda la concurrencia entre el nivel central y el Municipio de Quito, a fin de garantizar una equilibrada y adecuada distribución de servicios educativos de calidad en todo el territorio. La asunción de la competencia de infraestructura equipamiento educativos por parte del Municipio de Quito, constituye una acción fundamental de esta política.

- Promoción de innovaciones pedagógicas en todos los establecimientos del DMQ, con énfasis en el desarrollo de capacidades para la producción de saberes, la creatividad y la actitud crítica a favor de la convivencia y el respeto a la diversidad. El fortalecimiento del sistema municipal de educación conlleva el desarrollo de tales innovaciones y su consiguiente difusión en todo el territorio del DMQ.
- Promoción de oportunidades educativas para toda la población del DMQ, acceso a las tecnologías y aprendizajes permanentes durante toda la vida.
- Promoción de programas y acciones de formación de capacidades ciudadanas entre toda la población, que aseguren actitudes de valoración de la individualidad, la diversidad, el bien común y el respeto y cuidado del espacio público.
- Promoción de la actividad física y recreacional en el DMQ, mediante la optimización de las áreas deportivas disponibles y creación de nuevas.
- Difusión y promoción de estilos de vida saludables y actividades físicas, deportivas y recreacionales.
- Posicionamiento del DMQ en el contexto deportivo nacional e internacional.

8.3.6 Inclusión social

Políticas

- Promover los mecanismos institucionales y ciudadanos para evitar la discriminación de género, étnica, generacional o situaciones especiales (personas en situación de discapacidad, trata o tráfico, mendicidad, etc) y fortalecer así la convivencia social.
- Promoción del acceso a servicios integrales de protección especial de poblaciones de alta vulnerabilidad del DMQ

- Fomento de cambios de los patrones socioculturales del DMQ que incidan en la no discriminación de los grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades y población estructuralmente excluida.

- Reducción de la brecha en el acceso a servicios integrales de la población en situación de exclusión del DMQ.

- Posicionamiento de Quito como un ejemplo de buenas prácticas de inclusión social. Institucionalización del enfoque de inclusión en los espacios y servicios municipales para el acceso y la no discriminación de los grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades y población estructuralmente excluida.

Programas, objetivos y metas

No OE	Programa	Objetivos	Metas al 2022
8.2.5.1	Apoyo a la erradicación del trabajo infantil	Apoyar la erradicación del trabajo infantil	Reducción del porcentaje de niños, niñas y adolescentes del DMQ que trabajan Incremento de la oferta de servicios de Desarrollo Infantil en el 80% mercados del Distrito
	Apoyo a la erradicación de la mendicidad	Apoyar la erradicación de la mendicidad, con énfasis en niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad y adultos mayores en situación de callejización	Reducción del porcentaje de personas del DMQ en situación de callejización
	Atención integral a víctimas de violencia	Brindar servicios para personas víctimas de violencia de género e implementar estrategias para prevenir la violencia o discriminación	Disminución del índice de violencia intrafamiliar y violencia sexual Servicios especializados de atención a personas víctimas de violencia de género atienden en red el 90% de denuncias.
	Atención a personas con discapacidad severa	Brindar servicios de atención integral para personas con discapacidad severa	Incremento de la oferta de servicios de atención integral para personas con discapacidad severa
8.2.5.2	Promoción de derechos	Diseñar estrategias y mecanismos para erradicar la discriminación por condiciones de etnia, género, etárea u otras	Mejorar las condiciones de convivencia y cohesión social en el DMQ
8.2.5.3	Ejercicio de derechos	Diseñar estrategias y mecanismos de generación de capacidades para grupos de atención prioritaria	Aumento de porcentaje de población en situación de exclusión que accede a servicios integrales en el DMQ
	60 y Piquito	Atender a personas adultas mayores a través de la prestación de servicios de calidad para el ejercicio de sus derechos	Aumento de la cobertura de servicios de atención para adultos mayores
	Inclusión Juvenil	Promover los derechos y la participación activa de los y las jóvenes	Incremento del número de jóvenes que participa en actividades de inclusión social
8.2.5.4	Fortalecimiento institucional	Mejorar las condiciones de gestión de Inclusión social en el Distrito	Enfoque de inclusión social transversalizado en la gestión municipal