

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

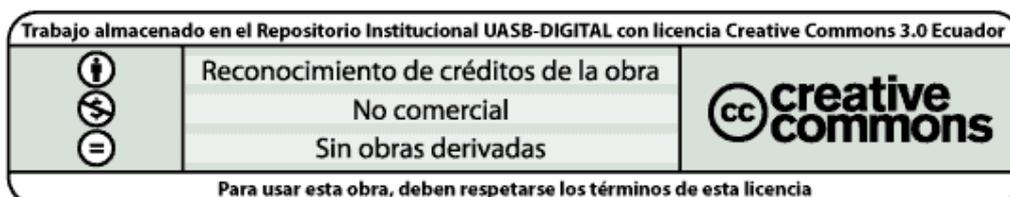
Área de Gestión

Programa de Maestría en Gerencia para el Desarrollo Social

**La política pública de protección integral a la niñez y
adolescencia y el desarrollo integral en el territorio cantonal**

Adriana Consuelo Muela León

Quito, 2015



CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHOS DE PUBLICACIÓN DE TESIS/MONOGRAFÍA

Yo, Adriana Consuelo Muela León, autora de la tesis intitulada “La Política Pública de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia y el desarrollo integral en el territorio cantonal”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Gestión Local para el Desarrollo, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtuales, electrónico, digital, óptico, como usos de red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse alguna reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha:

Firma:

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Área de gestión
Maestría en Gerencia para el Desarrollo Social

La Política Pública de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia y el
desarrollo integral en el territorio cantonal

Autor: Adriana Consuelo Muela León
Tutor: Álvaro Sáenz

Quito – Ecuador
2015

Abstract

En este trabajo de tesis denominado “La Política Pública de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia y el desarrollo integral en el territorio cantonal”, la reflexión y el análisis se orientan a identificar a través de qué herramientas e instrumentos de planificación los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) Municipales pueden, en el territorio cantonal, respetando sus competencias, construir el desarrollo local y garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Se indagan convenios y tratados internacionales relacionados con la garantía de derechos de la niñez y adolescencia y que fueron suscritos por el Ecuador, con lo cual adquirió un compromiso ético y político de velar por el pleno ejercicio de derechos de aquel grupo de población. Esta responsabilidad se tradujo en la adecuación de la mayoría de la normativa legal, especialmente la promulgada con posterioridad a la Constitución de la República (2008).

En este sentido fue importante analizar la normativa nacional y el modelo de gestión del Estado vigente con la finalidad de investigar cuáles son los lineamientos e instrumentos de planificación y de política que le posibilitan a un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal (GADM) asumir sus responsabilidades con la garantía de derechos de la niñez y adolescencia.

Finalmente, se explica cómo el mandato legal se adecua en el modelo de planificación de desarrollo y de ordenamiento territorial en el nivel cantonal, así como la organización y funcionamiento del Consejo Cantonal de Protección de Derechos se muestran como una oportunidad para que éste asuma el liderazgo en la construcción de condiciones sociales, políticas, económicas y culturales cuya misión es promover la articulación, coordinación y complementariedad de los actores institucionales (públicos y privados) con las organizaciones sociales y la población para superar las inequidades y garantizar el ejercicio pleno de la niñez y adolescencia de sus derechos.

Para Laurita y Joel,
con quienes aprendí a caminar por los senderos de la solidaridad,
el respeto y la honestidad,
y quienes –con su ejemplo– evidenciaron que los sueños se construyen día a día,
y que esa es la riqueza y la mayor alegría de la vida.
Mis ángeles... los amo.

Tabla de contenido

Introducción	7
Capítulo 1.....	11
El Estado como garante de los derechos de la niñez y adolescencia.....	11
1.1 Política pública y garantía de derechos de la niñez y adolescencia.....	11
1.1.1 Doctrina de la protección integral.....	13
1.1.2 Principio de interés superior del niño	13
1.1.3 Principio de la prioridad absoluta	14
1.1.4 Participación ciudadana	15
1.1.5 Corresponsabilidad	15
1.2 Enfoque del desarrollo y del desarrollo local	16
1.2.1 Conceptualización del desarrollo.....	16
1.2.2 Desarrollo desde lo local.....	18
El Estado ecuatoriano como garante de los derechos de la niñez y adolescencia, desde la normativa legal	19
1.3.1 Normativa legal en el Estado ecuatoriano para la garantía de derechos de la niñez y adolescencia	21
Capítulo 2.....	34
La Planificación del desarrollo en el Estado ecuatoriano	34
2.1 El Modelo de Planificación del Estado Ecuatoriano	34
2.2 Políticas públicas nacionales y la garantía de derechos de la niñez y adolescencia. 36	
2.2.1 Plan Nacional de Desarrollo	36
2.2.2 Planes nacionales de protección integral a la niñez y adolescencia.....	38
2.2.3 Agendas nacionales a favor de la niñez y adolescencia.....	41
2.2.4 Estrategias Nacionales	43
Capítulo 3.....	45
La planificación del desarrollo en el territorio municipal y la protección integral a la niñez y adolescencia	45
3.1 La planificación del desarrollo en el territorio cantonal	45
3.2 El tejido social en la base de la planificación del desarrollo	49
Capítulo 4.....	52
Conclusiones.....	52
Bibliografía	55

Introducción

El Ecuador, como otros Estados, con la firma y la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), en 1990, asumió la responsabilidad, ética y política de adecuar la normativa legal y construir condiciones políticas, sociales, culturales y económicas tendientes a garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos de la niñez y adolescencia.

En 1998 se aprobó una Constitución Política en la que por primera vez se reconoció la ciudadanía desde el nacimiento y la responsabilidad del Estado con la garantía de derechos. Luego, en 2003, se promulgó el Código de la Niñez y Adolescencia (CNA), una ley específica que fue construida con amplia participación de la población, incluso de niñas y niños de más de 6 años y de adolescentes. En ésta se definen organismos, mecanismos y procedimientos para garantizar, proteger, defender, promover y exigir el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia.

Posteriormente, en 2008, se aprobó la Constitución de la República en la cual se legitima que el Ecuador es un Estado social y de derechos que “otorga derechos completos (incluyendo los sociales y económicos) a todos los ciudadanos y, además, obliga al Estado a priorizar el pago de la deuda social por encima de cualquier otra obligación” (PNBV 2013-2017, 16). Al mismo tiempo, define los derechos de la Naturaleza, siendo este un hito a nivel nacional e internacional.

A partir de 2007, el Estado ecuatoriano orientó su gestión en la planificación. En su Plan Nacional de Desarrollo y luego en los Planes del Buen Vivir (2007-2010; 2010-2013 y 2013-2017) define objetivos con sus respectivas metas e indicadores y con esto asegura el ejercicio de los derechos de las personas y de la Naturaleza para alcanzar el Buen Vivir. Lo relevante es que, de acuerdo al mandato Constitucional de 2008, la planificación debe realizarse con la participación ciudadana promovida en los diferentes niveles de organización territorial, esto es en lo urbano desde los barrios y en lo rural desde las parroquias; luego, a través de los consejos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados, los consejos nacionales de igualdad, los consejos sectoriales de política pública del Ejecutivo, los consejos ciudadanos sectoriales, hasta llegar al Consejo Nacional de Planificación, en el nivel central, cuya Secretaría Técnica es la SENPLADES. En este sentido, es posible pensar en la interacción de todos los

actores en la construcción de la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial del cantón.

El Consejo forma parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) que está integrado por “los consejos sectoriales de política pública de la Función Ejecutiva, los consejos nacionales de igualdad, los consejos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados, los consejos ciudadanos sectoriales y otras instancias de participación. Las unidades básicas de participación del sistema son las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas” (CRE 2008, art. 248). Se debe tomar que entre los Consejos constan el de Igualdad Intergeneracional (a nivel nacional) y el de Protección de Derechos (a nivel cantonal) los que tienen responsabilidades con la garantía de derechos de la niñez y adolescencia.

También se han construido agendas sectoriales de política, a través de las cuales la planificación nacional se especifica en cada ámbito de intervención gubernamental, y las agendas para la igualdad que consolidan lineamientos de políticas para la inclusión social, política y económica de las mujeres, personas con discapacidad, pueblos y nacionalidades indígenas, niñas, niños, adolescentes, adultos mayores y personas en situación de movilidad, entre otras. Estas agendas son también, un marco de referencia para la planificación del desarrollo en lo local (léase provincia, cantón y parroquia).

A partir de este contexto, la reflexión del presente trabajo de tesis se orienta en la hipótesis de que los gobiernos autónomos descentralizados municipales, a través de la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial del cantón que tome en cuenta la normativa legal y las políticas públicas nacionales que garantiza la protección integral de la niñez y adolescencia pueden construir condiciones sociales, políticas, culturales, económicas y ambientales requeridas para garantizar los derechos de la niñez y adolescencia.

Esta tesis es un estudio exploratorio, se soporta en la revisión bibliográfica, en la experiencia de la autora, el análisis y síntesis de los lineamientos e instrumentos de planificación que existen en el Ecuador, y que posibilitan a un GAD municipal concretar el mandato constitucional en relación a los compromisos del país con la garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes, y aportar para que el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017) se consolide como “la hoja de ruta de la actuación pública para construir los derechos de las personas” (19).

El sustento teórico de la relación entre políticas públicas y derechos humanos, necesario para comprender al Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2013 como el instrumento de la política pública nacional, se encontró en estudios de la teoría política de Habermas (1999); en la teoría del desarrollo local de Tortosa (2001), y Torres (2008), y en la teoría del desarrollo vinculada con el ejercicio de los derechos en libertad y equidad, propuesta por Amartya Sen (2001), para quien el desarrollo humano está ligado a las capacidades y potencialidades que tienen las personas para ejercer sus derechos en igualdad y libertad, a partir de unas condiciones que son generadas por el Estado.

La construcción del desarrollo desde lo local, en este trabajo, se explica como una acción gubernamental que con base en la planificación y en la política pública nacional tiene la misión de garantizar los derechos humanos, en términos de mejorar de manera integral la calidad de vida de las personas, particularmente de niñas, niños y adolescentes.

El rol de un Estado como garante de derechos de la niñez y adolescencia se analizó a partir de la reflexión teórica de Ávila Santamaría (2010); Bustelo (2000); García Méndez (1997); y, Simón (2008). Con este sustento se indagó si la normativa y las políticas públicas nacionales, vigentes al 2008, en el Ecuador, promueven la gestión gubernamental municipal comprometida con la garantía de derechos de la niñez y adolescencia quienes, como sujetos de derechos, deben ser considerados el eje y la prioridad de la planificación y de la gestión de los Estados que ratificaron la Convención sobre los Derechos del Niño.

El estudio sobre “La Política Pública de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia y el desarrollo integral en el territorio cantonal” título de este trabajo de tesis-, se organiza en cuatro capítulos. En el primero: “El Estado como garante de los derechos de la niñez y adolescencia”, se reflexiona sobre algunos conceptos que se consideran fundamentales para comprender el sentido de un Estado garante de derechos de aquel grupo de población. Se enuncia, el concepto de políticas públicas, desarrollo humano, desarrollo local, doctrina de la protección integral y los principios de interés superior, prioridad absoluta, entre otros.

Además, se describen los compromisos del Estado ecuatoriano con la garantía de derechos de la niñez y adolescencia que constan en la normativa nacional e internacional vigente en el Ecuador, al 2008.

El modelo de planificación y ordenamiento territorial del Estado ecuatoriano y las políticas públicas que garantizan la protección integral de niñez y adolescencia se describe en el segundo capítulo.

En el tercer capítulo, se investiga cómo —a través de la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial— un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal puede, con el liderazgo de la municipalidad, facilitar condiciones para la garantía de derechos de la niñez y adolescencia, en el marco del cumplimiento de la normativa, la política y sus competencias. Se recurrió también a informes técnicos de actividades, de sistematizaciones y evaluaciones realizadas sobre el trabajo del Consejo Nacional y de los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia.

En las conclusiones se resaltan los lineamientos que posibilitan que los gobiernos autónomos descentralizados municipales construyan condiciones sociales, políticas, culturales, económicas y ambientales para garantizar los derechos de la niñez y adolescencia en su territorio y sí cumplir con el mandato constitucional y con la política pública del estado ecuatoriano que se expone en el Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2013.

Capítulo 1

El Estado como garante de los derechos de la niñez y adolescencia

En este capítulo se desarrollan conceptos básicos para comprender el rol del Estado ecuatoriano como garante de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Asumir esta responsabilidad conlleva intrínseco un compromiso ético y político al que el Ecuador, —como otros Estados—, se obligó con la firma y ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, la adecuación de la normativa nacional y la formulación de políticas públicas con base en los principios del interés superior y prioridad absoluta del niño, y cuya finalidad debe ser garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.

1.1 Política pública y garantía de derechos de la niñez y adolescencia

La política pública es un conjunto de directrices y de procesos a través de los cuales las demandas y necesidades, expresadas por los sujetos de derechos, se transforman en orientaciones y en lineamientos gubernamentales que toman en cuenta “el conocimiento de los hechos humanos y culturales, y la administración de los recursos públicos” (Torres 2008, 86).

En el artículo 85 de la CRE, en el literal 1 promulga que “las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad” En el artículo 195 manda que “la política nacional de protección integral a la niñez y adolescencia debe asegurar la correspondencia de las políticas sectoriales y seccionales con la política nacional de protección integral, y exigir de los organismos responsables su cumplimiento”.

Además, dispone que la rectoría de las políticas públicas nacionales es una competencia exclusiva del nivel central, a través de sus ministros y ministras. Los GAD regionales, provinciales, cantonales y parroquiales son responsables de definir políticas en los ámbitos de su competencia y estas deben guardar concordancia con el Plan Nacional del Buen Vivir, que es el instrumento de política nacional reconocida por mandato constitucional.

Lo anterior supone que debe existir coordinación y coherencia entre los niveles de gobiernos, secretarías, sectores y una visión integral del proceso social para identificar la subsidiaridad entre los niveles de gobierno, las competencias y funciones

por entidades y sectores y lograr que confluyan en una acción de la cual todos ganan, pero fundamentalmente los sujetos de derechos.

En el ejercicio del mandato constitucional los GAD Municipales pueden introducir lineamientos de política completamente propios o gestionar la participación de la ciudadanía para definir directrices de política pública que sean colectivamente acordados con miras a construir el desarrollo en el territorio cantonal.

La política pública no puede ser considerada como un mero acto de administración del poder central, ni como un proyecto político específico, menos aún estar inserta en una estructura de poder. Es un producto social que se gesta con la participación activa y crítica de las personas en tanto ciudadanos sujetos de derechos y; en coordinación con todos los niveles de gobierno y con el sector privado.

La política pública garantiza los derechos de la niñez y adolescencia cuando parte de “una concepción de ciudadanía, de ‘derechos’ sociales, lo que implica la construcción de actores sujetos que se emancipan de las limitaciones materiales básicas que impone la pobreza y de la dependencia del ser asistidos por intervenciones de políticas estatales” (Bustelo y Minujín 2000, 114).

Se puede afirmar, que la política pública es una mediación que posibilita la acción de los sujetos para el ejercicio de sus derechos y que es el punto de encuentro entre los compromisos del Estado con la garantía de los derechos, el desarrollo y los sujetos de derechos. Por tanto, la política pública es el resultado de un proceso centrado en la ampliación de las capacidades y de las oportunidades que posibilita a las personas (en tanto sujetos de derechos) elegir, con base en oportunidades a su alcance, un modo de vida en el cual ejercerán sus derechos de manera integral.

Desde este enfoque, la finalidad de las políticas públicas es buscar soluciones estratégicas y programáticas a un problema público. Esto supone que en el ciclo de la política pública (la identificación y definición de problemas, la formulación de políticas, la adopción de la decisión, la implantación, y evaluación para nuevamente iniciar otro ciclo) se tenga como propósito garantizar el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Así, en los procesos de planificación del cantón el centro de la discusión debe ser cómo incorporar en los Planes de Desarrollo Cantonal y de Ordenamiento territorial la doctrina de protección integral, así como los principios: el interés superior del niño, la prioridad absoluta, la participación ciudadana, la no-

discriminación y la corresponsabilidad; los cuales conceptualizaremos en las siguientes líneas.

1.1.1 Doctrina de la protección integral

La doctrina de la protección integral sustenta que todos los niños, niñas y adolescentes deben ejercer sus derechos de manera integrada e interdependiente. El ejercicio de un derecho no puede verse de manera aislada ni excluyente de otro u otros, debe considerar además todos los determinantes sociales que inciden en su concreción. El artículo 44 de la CRE en el segundo párrafo promulga:

Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales, nacionales y locales.

Al analizar el derecho a la educación de un niño o una niña debe observarse la calidad de la educación, los requisitos y condiciones para su acceso y permanencia en el sistema educativo, y su estado de salud, afectivo y emocional.

La calidad de la educación no depende únicamente de los conocimientos que se impartan sino también de su capacidad intelectual, cognitiva y de razonamiento; las que están ligadas al estado nutricional de la persona, a las condiciones de salubridad del medioambiente y al trato que recibe la persona en el aula, en la escuela y en la familia.

El ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes demanda de recursos económicos, institucionales y capacidades públicas, “y es la vinculación entre los tres la que realmente determina la medida en que una política con enfoque de derechos puede ser realmente ejecutable” (Cunill Garau, 2010,5)

Los Estados y sus gobiernos son responsables de garantizar y asegurar las condiciones necesarias para la equidad e igualdad, el pleno desarrollo y ejercicio de todos los derechos humanos para todas las personas entre 0 y 18 años, sin ninguna discriminación, como lo establece la Constitución del Ecuador.

1.1.2 Principio de interés superior del niño

Este principio reconoce que niños, niñas y adolescentes son sujetos de derecho y deben ser considerados como el grupo de población más importante para un país, por

lo que los Estados definirán con amplia participación ciudadana, políticas públicas con recursos necesarios y permanentes que garanticen el ejercicio pleno de los derechos de todas las personas entre 0 y 18 años (CDN, art. 3).

En Ecuador, este principio se recoge en la Constitución de la República (2008), que establece en su artículo 11:

El interés superior del niño.- El interés superior del niño es un principio que está orientado a satisfacer el ejercicio efectivo del conjunto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; e impone a todas las autoridades administrativas y judiciales y a las instituciones públicas y privadas, el deber de ajustar sus decisiones y acciones para su cumplimiento. El principio supone que niños, niñas y adolescentes, en tanto sujetos, ejercerán sus derechos, y que el Estado, la familia y la sociedad deben generar condiciones para asegurar su desarrollo integral y su protección.

En caso de existir conflicto de derechos de igual rango, el derecho de niñas, niños y adolescentes prima sobre cualquier otro que pueda afectar sus derechos fundamentales. “...es decir, el principio tiene sentido en la medida que existen derechos y titulares (sujetos de derecho) y que las autoridades se encuentran limitadas por esos derechos” (Cillero 2003, 5).

El interés superior del niño en la familia o en el ámbito de lo privado supone que las decisiones que tomen los adultos (madres, padres u otras personas responsables de su cuidado) en relación con niñas, niños y adolescentes deben hacer prevalecer condiciones para que aquellos puedan ejercer sus derechos sin ninguna limitación.

A nivel de las instituciones públicas y privadas las decisiones judiciales o administrativas que tomen, los recursos económicos que destinen y toda provisión de servicios deben responder a demandas y necesidades para el ejercicio pleno de los derechos de la niñez y adolescencia.

1.1.3 Principio de la prioridad absoluta

Este principio obliga a la familia, al Estado y a la sociedad civil a destinar u obtener los recursos necesarios, —sean económicos o de otra índole—, para garantizar que niñas, niños y adolescentes ejerzan sus derechos. Si en una familia, en una comunidad o en el país escasean los recursos técnicos y/o económicos, los que quedasen deberán destinarse a los niños, niñas y adolescentes.

Para que la familia pueda cumplir su responsabilidad con el ejercicio de derechos de niñas, niños y adolescentes, el Estado, a través de las instancias de gobierno, debe asegurarle los recursos, especialmente los económicos, sociales y ambientales, para que cumpla con su rol.

También compromete a los gobiernos a definir mecanismos para vigilar y exigir el cumplimiento de este principio de la prioridad absoluta, en todos los niveles de gobierno, en instituciones, sean públicas o privadas; en la familia y en la comunidad.

1.1.4 Participación ciudadana

La participación ciudadana es otro principio que debe tomarse en cuenta en el proceso de la política pública, y esta supone una transformación cultural en las relaciones cotidianas individuales y colectivas, de las familias, de las organizaciones sociales, políticas y de los gobiernos locales, así como a nivel central.

Es un ejercicio de democracia que se construye en un proceso de formación y de diálogo permanente, en el que las personas dialogan entre sí y con el gobierno para proponer o cuestionar acciones. En este sentido, aportan en la definición y gestión de las políticas y, además, vigilan y exigen su adecuado cumplimiento.

La participación ciudadana es un ejercicio de gobernabilidad y democracia que cuestiona el preconcepto de que el gobierno es el único responsable de generar condiciones para el bienestar de la población y que, por tanto, no tiene que informar ni rendir cuentas sobre sus acciones; y de que las personas no tienen ningún rol en la gestión gubernamental.

En el caso de la niñez y adolescencia deben ser tomados en cuenta y consultados en todos los casos y situaciones que les involucren.

1.1.5 Corresponsabilidad

El principio de la corresponsabilidad se refiere a que el Estado, como la familia, la sociedad y el propio sujeto son responsables del ejercicio de los derechos. La aplicación de este principio supone la transformación-ajuste de las estructuras de gobierno e instituciones privadas y públicas en la normativa y el modelo de gestión.

Este principio está ligado al de participación, ya que es fundamental generar condiciones para una acción complementaria entre la familia, la sociedad y el Estado a fin de que niñas, niños y adolescentes puedan disfrutar de una vida digna.

No se debe olvidar que el gobierno, en sus diferentes niveles, es el principal responsable de garantizar condiciones sociales, económicas, territoriales, políticas y culturales, a fin de que la propia institucionalidad pública y privada, la sociedad y la familia puedan asumir su responsabilidad de asegurar que niñas, niños y adolescentes ejerzan y gocen de sus derechos.

1.2 Enfoque del desarrollo y del desarrollo local

1.2.1 Conceptualización del desarrollo

Definir el desarrollo —en relación a la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia— no ha sido fácil, especialmente porque se enfrenta a su opuesto: “no desarrollo” o a su misma definición. Se optó por asumir la discusión teórica de Amartya Sen, para quien “...el desarrollo puede concebirse (...) como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos” (Sen 2000, 19).

En las últimas dos décadas de la historia de la humanidad, el concepto de desarrollo ha sufrido significativos cambios, y con ello también su interpretación y aplicación. Una de las teorías explica el desarrollo ligado fundamentalmente a los ingresos económicos y a la capacidad de cada persona para sobrevivir. No toma en cuenta la responsabilidad del Estado de generar procesos y políticas públicas que vinculen y articulen lo económico con lo social, y tampoco se reconoce la potencialidad y la participación de la población.

El desarrollo de un país, desde este paradigma, se medía a partir de los recursos y la capacidad de los Estados para acceder a los medios de producción modernos y responder a las necesidades de las personas. En este sentido, el desarrollo a escala de cada habitante, igualmente, se explicaba desde la posibilidad que tenía para cubrir sus necesidades básicas, así como por el número de personas que accedían a los sistemas de salud y educación. Desde esta mirada, en el mundo existían tres clases de países: los desarrollados, en vías de desarrollo y los subdesarrollados.

En la década de los noventa en varios países de Latinoamérica, la mayoría denominados subdesarrollados, como lo explica Tortosa (2006, 424), se pensaba que el desarrollo “es asemejarse a los Estados Unidos. Modernizar y americanizar significaban la misma cosa y está claro que se trata de un proceso transitivo (“yo te desarrollo a ti”); del que lo básico consiste en quitar los obstáculos que impiden el desarrollo natural, como natural es el desarrollo de un ser vivo”.

A mediados de la década de los noventa, a partir del primer “Informe sobre Desarrollo Humano” publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, PNUD, para explicar el desarrollo de un país se incluían las categorías de esperanza de vida y el nivel de instrucción. Posteriormente, se introducen los elementos de la paz, el medio ambiente, la justicia y otras variantes que habían sido totalmente ajenas al programa de desarrollo.

Entre los efectos de políticas basadas en el paradigma del desarrollo vinculado con la capacidad de las personas y de los Estados de generar ingresos para satisfacer necesidades humanas fundamentales, se destaca el incremento del desempleo, de la desigualdad en la distribución de la riqueza, y el empobrecimiento de la población. Así, el cumplimiento de derechos, especialmente de niñas, niños y adolescentes, evidencia profundas inequidades y exclusiones, más aún cuando esta persona pertenece a algún grupo étnico o vive en territorios rurales.

A inicios del año 2000, se empezó a difundir y a reflexionar sobre un nuevo paradigma del desarrollo humano, que va más allá del aumento o disminución de los ingresos económicos de un país y llama la atención sobre la importancia de integrar las políticas económicas y sociales, para asegurar que las personas ejerzan sus derechos.

Amartya Sen, economista hindú, desarrolló esta teoría —que le hizo acreedor al premio Nobel de Economía—. Sen plantea que el desarrollo humano está ligado a las capacidades y potencialidades que tienen las personas para ejercer sus derechos en igualdad y libertad, a partir de unas condiciones que son generadas por el Estado, que se complementan con las políticas públicas económicas y sociales.

El desarrollo se basa en promover la democracia, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, en la gestión y en las acciones para vivir de la forma que quieran, pero respetando sus derechos y los de los demás. Este nuevo paradigma supone que los Estados se planteen su responsabilidad con la garantía de derechos humanos, y demanda la necesidad de articular las políticas públicas sociales con las económicas; tomar en cuenta las desigualdades e inequidades en el ejercicio de las libertades (derechos). “El reto del desarrollo comprende tanto la eliminación de las privaciones persistentes y endémicas como la prevención de la miseria repentina y grave. Sin embargo, las respectivas demandas de los dos retos tanto a las instituciones

como a la política económica y social pueden ser distintas e incluso dispares” (Sen 2000, 229).

El desarrollo debe medirse con el indicador que permite demostrar el aumento de las libertades de las personas cuyas capacidades más esenciales son: disfrutar de una vida larga y saludable; acceder a la educación; a la salud; tener acceso a recursos necesarios para lograr un nivel de vida digno y poder participar en la vida de la comunidad.

Pensar y construir el desarrollo significa ampliar los espacios de formación y discusión teórica (generar capacidad de reflexión y de discusión de las personas); pensar en un país como un conjunto integrado por: personas de diversas y diferentes culturas y cosmovisión, territorios con geografías y medioambientes heterogéneos, formas de hacer y practicar la política, y relaciones con otros países y Estados.

El desarrollo de un país se construye tomando en cuenta las desigualdades e inequidades sociales y económicas, y las disparidades territoriales que inciden en alcanzar la universalidad de los derechos humanos. De ahí la importancia de reconocer *la diversidad y heterogeneidad* de los territorios y del ejercicio de derechos las personas, en tanto son sujetos de derechos. En el caso de niñas, niños y adolescentes se han de considerar, además, los principios de interés superior y prioridad absoluta.

1.2.2 Desarrollo desde lo local

El concepto de desarrollo local aparece en los noventa, para explicar la relación entre lo global (el Estado y la globalización) y lo local (los territorios y la participación de las y los ciudadanos). El desarrollo en lo local, parafraseando a Tortosa (2001) se comprende como parte de un proyecto común que busca superar las desigualdades e inequidades sociales, económicas, culturales y políticas en un territorio determinado, con el fin de contribuir al desarrollo del país.

En lo local será posible construir el desarrollo únicamente si se reconoce la historia, las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales y ambientales que nunca serán uniformes ni idénticas, ya que dentro del territorio local existen otros territorios con sus propias particularidades y especificidades. Implica reconocer que el territorio es diverso y heterogéneo, en el que conviven personas con culturas, sueños y cosmovisiones diferentes y diversas en un medioambiente igualmente diverso que puede integrar algunos ecosistemas (desde el nivel del mar hasta la cima de un nevado).

En ese sentido, el desarrollo en lo local es endógeno a un territorio determinado dentro de otro.

En cada territorio es importante generar y consolidar las capacidades de las personas para la toma de decisiones; diversificar la economía local y darle una base de sustentación en el mediano y largo plazo; promover las capacidades técnicas y tecnológicas que permitan impulsar el conocimiento y las potencialidades de las personas y de las instituciones para provocar modificaciones cualitativas en el sistema.

Generar identidad sociocultural es otro aspecto importante, cuyo único fin es romper con las barreras de edad, género, sociales, culturales, económicas, que engendran la exclusión e inequidad en el ejercicio de los derechos humanos. Sobre esta base se puede crear un tejido social conformado por ciudadanas y ciudadanos críticos, activos y propositivos, que integrados en diversas organizaciones trabajen en red y con capacidad para gestar y promover propuestas que se conviertan en el motor de un cambio social hacia unas relaciones más justas y equitativas que satisfagan las necesidades y demandas de las personas.

En conclusión, pensar en la construcción del desarrollo desde lo local implica conocer a profundidad y respetar las particularidades y especificidades de cada uno de los fragmentos del territorio y de cada grupo humano; es investigar y analizar las inequidades y las exclusiones en términos de oportunidades y de libertades para el ejercicio de los derechos. Un GAD municipal para la construcción de la Planificación del desarrollo es su territorio debe pensar en un proceso que articule los territorios y que integre políticas económicas y sociales, de tal manera que posibilite la disminución de las desigualdades y las disparidades territoriales hacia la universalización de los derechos humanos.

El Estado ecuatoriano como garante de los derechos de la niñez y adolescencia, desde la normativa legal

Ecuador, al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), en 1990, asumió un compromiso ético y político con la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia. Este es un documento de Naciones Unidas –con carácter de obligatoriedad para los países firmantes–, reconocido como la declaración más completa, que promueve y protege los derechos para todas las personas entre 0 y 18 años, independientemente de su etnia, religión, género, origen social o económico.

Los Estados que son parte de la Convención, como se afirma en varios apartados de este documento, están obligados a formular, ejecutar y evaluar políticas públicas que hagan realidad los derechos de niñas, niños y adolescentes en cualquier condición y circunstancia, para lo que han de destinar los recursos técnicos y económicos necesarios y suficientes.

Desde su aprobación, en el mundo, se han producido avances considerables en el cumplimiento de los derechos de la infancia a la supervivencia, la salud y la educación, a través de la prestación de bienes y servicios esenciales; así como un reconocimiento cada vez mayor de la necesidad de establecer un entorno protector que defienda a los niños y niñas de la explotación, los malos tratos y la violencia (UNICEF 2006, 6).

Ecuador también suscribió otros protocolos facultativos de la Convención, entre ellos los referidos a la prohibición de la venta de niños, la prostitución infantil, la utilización de niños en la pornografía y la participación de niños en los conflictos armados. Firmó el Convenio n.º 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la edad mínima de admisión en el mundo laboral y el Convenio n.º 182 de la OIT sobre prohibición de las peores formas de trabajo infantil. Muchos de estos Convenios se tradujeron en Planes específicos para prevenir esas situaciones que vulneran derechos.

En términos de política pública y del tema que nos ocupa en este documento, es importante mencionar la Cumbre Mundial de las Mujeres (1995) y la Cumbre en favor de la Infancia 1997, en las que participó y donde firmó el Ecuador. En la primera, se fijaron lineamientos para reducir las brechas de inequidad y exclusión que rodean la vida de las mujeres, en todas sus edades. En la segunda, se fijaron metas para reducir la mortalidad materna e infantil, al tiempo que mejorar la nutrición a través del acceso al agua y saneamiento; por otro lado, se garantiza el acceso a la escuela primaria y su finalización. Finalmente, la protección a niñas y niños en circunstancias especialmente difíciles, sobre todo cuando se encuentren en situaciones de conflicto armado.

En la década de los noventa, así mismo, se construyeron las bases sobre las cuales —diez años más tarde— se fijaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se convirtieron en el marco de la política pública que los Estados deberían cumplir para garantizar el ejercicio de los derechos humanos. Lo significativo es que el Ecuador se

comprometió a cumplir con esos objetivos, tanto que incluso la planificación del desarrollo del país se construyó con este propósito, como se explica en la presentación del Plan del Buen Vivir de 2007:

La revolución social, para que a través de una política social articulada a una política económica incluyente y movilizadora, el Estado garantice como derechos fundamentales la salud y la educación (5).

La política socioeconómica integral, coherente e integradora posibilita generar oportunidades para la inserción socioeconómica que fortalece las capacidades de las personas como individuos o grupos para que ejerzan su derecho a una vida digna y a optar por su propio desarrollo. Reto que puede cumplirse a través de la planificación del desarrollo del territorio que como lo veremos en líneas posteriores debe inicial en el cantón y luego impulsarse en los otros niveles territoriales: parroquial, provincial y regional.

1.3.1 Normativa legal en el Estado ecuatoriano para la garantía de derechos de la niñez y adolescencia

El Estado ecuatoriano, en las dos últimas décadas, ha tenido dos constituciones: la de 1998 y la de 2008, en las se expresan avances importantes en relación con la responsabilidad del Estado con la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia.

1.3.1.1 Constitución Política del Ecuador de 1998

Esta Constitución fue elaborada en un proceso amplio de consulta y participación ciudadana, en un contexto en que movimientos sociales de mujeres, ambientalistas, indígenas y de organizaciones e instituciones vinculadas con la infancia, demandaban el cumplimiento de los derechos de los grupos de personas a los cuales representaban.

La Constitución recogió algunos avances que se gestaron en la década de los noventa en relación con un nuevo modelo de Estado que le daba mayor presencia a lo local y, en particular, a los municipios. Entre los avances podemos citar: el Programa de Desarrollo Municipal (1990); la adopción de la Ley de Modernización del Estado (1993); la creación del Consejo Nacional de Modernización CONAM (1993); la aprobación de la Ley de Inversión del 15 %, destinada a que los gobiernos locales

inviertan ese porcentaje de sus presupuestos en proyectos sociales; y la Ley de Descentralización y Participación (1997).

Lo más relevante de la norma constitucional en relación con la política pública y el ejercicio de derechos de niños y niñas fue que por primera vez se declaró en el país la ciudadanía desde el nacimiento (art. 6). Así también, el reconocimiento de los principios de interés superior, prioridad absoluta, corresponsabilidad y progresividad (art 47). La Carta Magna también reconoció los derechos específicos para las mujeres y los indígenas.

Establecía que se debía atender de manera prioritaria a las personas que se encontraban entre 0 y 18 años, y en estado de vulnerabilidad de sus derechos (art. 48). El conocimiento y el respeto al mandato constitucional era una responsabilidad ciudadana que conduciría a evitar que se vulneren los derechos de la niñez y adolescencia y –más aún– de aquellos que tenían entre 0 y 5 años (arts. 48 y 50, literal 1).

Estipulaba que el Estado debía organizar “un sistema nacional descentralizado de protección integral a la niñez y la adolescencia encargado de asegurar el ejercicio y garantía de sus derechos. Su órgano rector de carácter nacional se integraría paritariamente entre Estado y sociedad civil y sería competente de la definición de políticas. Formarán parte de este sistema las entidades públicas y privadas”. Promulga, además, la obligatoriedad de los gobiernos central y seccionales, de definir políticas públicas y destinar recursos preferentes para la niñez y adolescencia (art. 52, segundo inciso).

De igual manera, contemplaba recursos e instancias que garantizan el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos. Entre ellos: el hábeas corpus (art. 93), el hábeas data (art. 94) y el recurso de amparo (art. 95). El hábeas data, por ejemplo, garantizaba el ejercicio del derecho a acceder a información sobre la gestión de una institución, y más si esta gestionaba o recibía recursos económicos del sector público.

1.3.1.2 Constitución de la República del Ecuador de 2008

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) fue elaborada por la Asamblea de Montecristi que desarrolló un amplio proceso de participación con ciudadanos, sectores sociales, grupos de empresarios, gobiernos locales, líderes políticos y sociales. Fue aprobada, en 2008, mediante un referéndum y el apoyo de más

del 68 % de los votantes. Este nuevo marco normativo legitima el retorno del Estado central, lo que implica que el gobierno nacional recupera sus competencias de planificación, regulación, rectoría y control.

En el artículo 1 promulga que “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de República y se gobierna de manera descentralizada”.

Al reconocer que el Ecuador es un Estado de derechos y de justicia, ratifica su responsabilidad en la garantía de derechos humanos, entendida esta como el proceso mediante el cual y con la participación social se deben crear condiciones para la defensa, protección, ejercicio y exigibilidad de los derechos.

Esta Constitución, al igual que la anterior, reconoce la responsabilidad del Estado en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y en la prestación de servicios públicos que garanticen derechos, para lo cual deben tomar en cuenta las siguientes disposiciones: hacer efectivos los derechos y el Buen Vivir bajo el principio de solidaridad; el interés general debe primar sobre el interés particular; asegurar la equidad y solidaridad en la distribución presupuestaria; y en la participación social en la ley (CRE 2008, art. 85).

Establece que niños, niñas y adolescentes son parte de los grupos de atención prioritaria y que “El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio del interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas” (art. 44). Y, complementa responsabilizando a los entornos familiar, social, escolar y comunitario de brindar afectividad y seguridad a las personas entre 0 y 18 años de edad y de la “satisfacción de sus necesidades sociales, afectivas-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales” (art. 44).

Dispone que todos los niveles de gobierno: Estado central, gobiernos autónomos descentralizados: regionales, provinciales, cantonales; de los distritos metropolitanos y parroquiales tienen la responsabilidad de asegurar que en la planificación del desarrollo de su territorio se garantice la adecuada y segura distribución de los servicios de salud,

educación, protección especial, servicios básicos para este grupo de personas (arts. 262, 263 y 264).

La rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y sus planes le corresponde al nivel central, a través de los ministerios y sus ministros y/o ministras, quienes, por tanto, son los responsables de la definición de la política pública (art. 154, numeral 1; art. 161, numerales 6 y 9).

La formulación, “transversalización”, observancia, seguimiento y evaluación de la política pública es competencia de los consejos nacionales para la igualdad, que son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos (arts. 156 y 157). En niñez y adolescencia la transitoria sexta de la CRE define que “*Los consejos nacionales de niñez y adolescencia, discapacidades, mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, se constituirán en consejos nacionales para la igualdad, para lo que adecuarán su estructura y funciones a la Constitución*” (las cursivas son de la autora).

Desde el mandato constitucional, para Ecuador, la planificación del desarrollo se constituye en el eje de acción del Estado. Enuncia que “planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos (...). La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente” (art. 275).

Las políticas, programas o proyectos públicos deben sujetarse a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo; de igual manera, la programación y ejecución del presupuesto del Estado, así como la inversión y la asignación de los recursos públicos. Será de obligatorio cumplimiento para el sector público y el marco de referencia para la planificación en los diferentes niveles de gobierno (arts. 279 y 280).

Para asegurar la garantía de derechos, en el Título VII de la CRE organiza el Régimen del Buen Vivir y el sistema nacional de inclusión y equidad social, que “es un 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” (art. 340).

Este sistema se integra con los ámbitos de educación, salud, seguridad social, cultura física y tiempo libre, hábitat y vivienda, cultura, comunicación social, ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, gestión del riesgo, población y movilidad humana, y transporte. Además, dispone que este sistema se articule al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa.

En el artículo 341 propugna que el Estado otorgará las condiciones para que las personas a lo largo de su vida (con especial atención en los primeros 18 años desde los principios de interés superior y prioridad absoluta) para la protección integral de derechos mediante el Sistema Integral de Protección de Derechos. El Sistema se conforma con los Ministerios Coordinadores, Ministerios Ejecutores y los Consejos Nacionales de Igualdad. El propósito del sistema es elaborar estrategias de intervención para prevenir la violación de derechos o activar mecanismos de restitución de derechos cuando estos han sido violentados, se trata de lograr la garantía en el ejercicio de los derechos.

Se puede afirmar que, desde el marco constitucional, existen todas las garantías para asegurar el ejercicio de derechos de la niñez y adolescencia.

1.3.1.3 Código de la Niñez y Adolescencia (2003)

Esta Ley, que sustituyó al Código de Menores vigente desde 1992, tiene el carácter de orgánica y fue elaborada con base en el mandato de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Constitución de 1998, y en un proceso amplio de participación ciudadana, especialmente de niñas, niños y adolescentes. En los 13 años de vigencia se han realizado ~~algunas~~ modificaciones o derogatorias a algunos de sus artículos, especialmente aquellos que debían adecuarse a la nueva normativa constitucional y con la Convención sobre los Derechos del Niño.

En relación con la política pública, en el libro III del Código se organiza el *Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia* (SNDPINA) con la finalidad de crear mecanismos, estrategias e instituciones que posibiliten la garantía de derechos de la niñez y adolescencia y así responder al mandato constitucional y a los convenios y tratados internacionales con los cuales se ha comprometido el Estado ecuatoriano.

El Sistema debe organizarse con base en los principios de participación social; descentralización y desconcentración de sus acciones; legalidad; economía procesal;

motivación de todo acto administrativo y jurisdiccional; eficiencia y eficacia; y la corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad (CNA 2003, art. 191).

El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia al igual que sus concejos cantonales son los responsables de la formulación, control y evaluación de la política pública. El primero, en el ámbito nacional; mientras que los otros, a nivel cantonal (art. 192). También se asegura la corresponsabilidad de las políticas sectoriales y seccionales con la política nacional de protección integral y exige a los organismos responsables el cumplimiento de la política.

En la nueva CRE, el SNDPINA sigue vigente en la estructura del Estado. Según el artículo 341, inciso tres de esa norma, 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”. Sin embargo, en la práctica no se respetó esta disposición,

El Código define las Políticas de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (art. 193), las cuales se resumen en:

1. Las políticas sociales básicas y fundamentales, que se refieren a las condiciones y los servicios universales a que tienen derecho todos los niños, niñas y adolescentes, de manera equitativa y sin excepción, como la protección a la familia, la educación, la salud, la nutrición, la vivienda, el empleo de los progenitores y la seguridad social, entre otras.
2. Las políticas de atención emergentes aluden a servicios destinados a la niñez y adolescencia en situación de pobreza extrema, crisis económico-social severa o afectada por desastres naturales o conflictos armados.
3. Las políticas de protección especial, encaminadas a preservar y restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de amenaza o violación de sus derechos, tales como: maltrato, abuso y explotación sexual, explotación laboral y económica, tráfico de niños, niños privados de su medio familiar, niños hijos de migrantes, niños perdidos, niños hijos de madres y padres privados de su libertad, adolescentes infractores, niños desplazados, refugiados o con discapacidades, adolescentes embarazadas, etc.
4. Las políticas de defensa, protección y exigibilidad de derechos encaminadas a asegurar los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

5. Las políticas de participación, orientadas a la construcción de ciudadanía de niños, niñas y adolescentes.

Estas políticas debían ser definidas por cada uno de los niveles de gobierno y por el Consejo Nacional y los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia, con base en sus competencias y a la realidad de cada territorio. En la Constitución de la República, estas competencias y otras relacionadas con la rectoría de la política pública son transferidas a los ministerios, de acuerdo con su ámbito de competencia.

La mayor fortaleza del Código es que: reconoce los derechos de la niñez y adolescencia y a los responsables de defenderlos, protegerlos y exigirlos; legitima los espacios institucionales que acercan a la sociedad civil con el Estado (consejos); dinamiza los espacios de participación ciudadana (defensorías comunitarias, consejos consultivos de Niñez y Adolescencia); define mecanismos de exigibilidad de derechos (juntas cantonales de Protección) y establece sanciones para quienes incumplen sus responsabilidades en relación al ejercicio de los derechos de la niñez y adolescencia.

Se debe anotar que la Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización eliminan o modifican la estructura y competencias medulares del SNDPINA, como se explicará en líneas posteriores

1.3.1.4 Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (2010)

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que está en vigencia en el Ecuador desde 2010, establece “la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera” (COOTAD 2010, art. 1).

En el contexto de la política pública y los derechos de niñas, niños y adolescentes, objeto de este estudio, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (regionales, provinciales, cantonales y parroquiales) tienen la responsabilidad de:

- Elaborar y ejecutar el plan de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional,

cantonal y parroquial, con la finalidad de asegurar la construcción del Buen Vivir en el territorio.

- Realizar, en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.
- Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.
- Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción en el territorio.
- Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria (entre los que se encuentran niñas, niños y adolescentes) para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias.

Es importante anotar que la misma ley establece que cada nivel de gobierno debe planificar e implementar su gestión de manera complementaria y coordinada con todos los niveles de gobierno.

En relación con la política pública y de acuerdo con sus competencias deberá articular sus acciones con los ministerios rectores en sus áreas respectivas, a fin de asegurar la definición de mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno, para una adecuada planificación y gestión pública que redunde en “el fortalecimiento del rol del Estado mediante la consolidación de cada uno de sus niveles de gobierno, en la administración de sus circunscripciones territoriales, con el fin de impulsar el desarrollo nacional y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sin discriminación alguna, así como la prestación adecuada de los servicios públicos” (art. 2. Objetivos, literal c)).

Los GAD municipales y metropolitanos son responsables de la organización y financiamiento del Concejo Cantonal para la Protección de los Derechos (CCPD), organismo que tiene las atribuciones de formular, *transversalizar*, observar, hacer el seguimiento y la evaluación de la política pública municipal de protección de derechos, la cual debe estar articulada a la política nacional definida por los Consejos Nacionales para la Igualdad.

Promulga, además, que los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia se convertirán en CCPD (art. 598). Esta disposición se contrapone con la Transitoria Sexta de la CRE “Los consejos nacionales de niñez y adolescencia, discapacidades, mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, se constituirán en consejos nacionales para la igualdad, para lo que adecuarán su estructura y funciones a la Constitución”.

El Consejo Cantonal de Protección de Derechos se integrará por igual número de representantes del gobierno nacional desconcentrado que exista en el territorio y tenga responsabilidad directa en la garantía, protección y defensa de los derechos, delegados de los gobiernos municipal y parroquial y representantes de la sociedad civil especialmente de los sujetos de derechos. Estarán presididos por la máxima autoridad o su delegado del ejecutivo de los gobiernos municipales y metropolitanos (art. 598, último párrafo).

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomías y Descentralización en su artículo 57, literal b, otorga a los GAD municipales la responsabilidad de “Instituir el sistema cantonal de protección integral para los grupos de atención prioritaria”, entre los que se encuentran niñas, niños y adolescentes, de acuerdo con el mandato constitucional. Además, en su art. 341, inciso 3, promulga que el “Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes”.

El art. 148 aclara las atribuciones de los GAD, al disponer que “Los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán las competencias destinadas a asegurar los derechos de niñas, niños y adolescentes que les sean atribuidas por la Constitución, este Código y el Consejo Nacional de Competencias en coordinación con la Ley (se entiende que es el Código de la Niñez y Adolescencia) que regule el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia”.

1.3.1.5 Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (2014)

Esta ley fue publicada en el Registro Oficial No. 283, del 7 de julio de 2014, donde se establece el marco institucional y normativo de los Consejos Nacionales para la Igualdad, que regula sus fines, naturaleza, principios, integración y funciones, de conformidad con la Constitución de la República del Ecuador (LOCNI 2014, art. 1).

Las finalidades de los Consejos Nacionales para la Igualdad son: asegurar la plena vigencia de los derechos humanos consagrados en la Constitución e instrumentos internacionales; el promover, impulsar, proteger y garantizar el respeto al derecho de igualdad y no discriminación de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos; así como

participar en la formulación, *transversalización*, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas a favor de personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, dentro del ámbito de sus competencias relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidad y movilidad humana, fomentando una cultura de paz que desarrolle capacidades humanas orientadas hacia la garantía (art. 2, Ámbito).

Las funciones de los Consejos se detallan en el artículo 4 de la ley, desde la política pública para la garantía de derechos de la niñez y adolescencia, entre las que se destacan:

- Participar en el proceso de formulación y evaluación del Plan Nacional del Buen Vivir, en coordinación con las instituciones de planificación del órgano ejecutivo para *transversalizar* los enfoques de igualdad y no discriminación.
- Conformar y convocar en el ámbito de sus competencias, a consejos consultivos para el cumplimiento de sus fines.
- Poner en conocimiento de las instituciones competentes casos de amenaza o violación de derechos; dar seguimiento de las denuncias y, de ser necesario, solicitar a través del Defensor del Pueblo el planteamiento de medidas cautelares ante las juezas y jueces de garantías constitucionales.
- Crear e institucionalizar un sistema de gestión de información de igualdad y no discriminación. Construir de forma participativa con los consejos consultivos y ciudadanía, las agendas para la igualdad en el ámbito de su competencia, a fin de que se integren al Sistema Nacional de Planificación.
- Desarrollar mecanismos de coordinación con las entidades rectoras y ejecutoras de la política pública y los organismos especializados por la garantía y protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

- Elaborar los informes de Estado, en coordinación con las demás instancias responsables ante los organismos que realizan seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos en el ámbito de sus competencias.
- Hacer seguimiento y evaluación de las políticas de acción afirmativa. Para ello desarrollarán indicadores y otros instrumentos de seguimiento que permitan medir el avance obtenido en el logro de sus objetivos de igualdad.

La ley establece, en el artículo 6, que se conformarán cinco consejos: de género, intergeneracional, de pueblos y nacionalidad, de discapacidad y de movilidad humana. Se deja de lado lo dispuesto en la Transitoria sexta de la CRE que enuncia que, entre otros, el Consejo de la Niñez y Adolescencia se adecuará a las disposiciones legales vigentes. La Transitoria Décima de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad dispone que los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia se convertirán en Concejos Cantonales de Protección de Derechos y cumplirán con las funciones establecidas en el artículo 598 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización.

Si bien es cierto que no es objeto de esta investigación, es importante plantear la interrogante: al integrar los asuntos de niñez y adolescencia al de otros grupos de población, ¿podrá el Estado ecuatoriano cumplir con sus responsabilidades y compromisos frente a la garantía de derechos de este grupo de población? El proceso de implementación de este nuevo paradigma está en fase inicial, apenas dos años, por lo que aún no se tienen respuestas.

El reto, tanto para el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional como para el Consejo de Protección de Derechos es asegurar condiciones sociales, políticas, económicas, administrativas, entre otras, para que niñas, niños y adolescentes ejerzan sus derechos y así responder al compromiso ético y político del Estado con la Convención sobre los Derechos del Niño y con la Constitución de la República del Ecuador, que promulgan que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño, bajo los principios del interés superior y de prioridad absoluta, para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, principios y deberes como los de responsabilidad y solidaridad social a cargo del Estado y sus servidores.

Otro aspecto significativo que estos Consejos deben tomar en cuenta para la formulación de la política es cómo asegurar que los derechos de la niñez y adolescencia se consideren prioridad nacional, especialmente porque tanto la Constitución de 2008 como la normativa aprobada en los últimos años, consideran a la participación social como un eje transversal y la última palabra la tiene el gobierno central. En este contexto, en la actualidad es casi impensable suponer que niñas y niños (de acuerdo a su desarrollo) serán consultados para la elaboración de leyes, normas, políticas, planes y proyectos que les involucre directa o indirectamente, como lo estipulaba explícitamente el Código de la Niñez y Adolescencia.

1.3.1.6 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

Los objetivos del Código (art.3) son:

- “1. Normar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de las Finanzas Públicas, así como la vinculación entre éstos;
2. Articular y coordinar la planificación nacional con la planificación de los distintos niveles de gobierno y entre éstos; y,
3. Definir y regular la gestión integrada.”

Establece, además, que la planificación del desarrollo es responsabilidad del gobierno central y de los gobiernos autónomos, en el marco de sus competencias. El primero lo hará a través del Plan Nacional de Desarrollo y los segundos con sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, los que deben guardar. Estos deben definir procedimientos de armonización y coordinación entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados para permitir la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbito de sus competencias (Arts. 6, 7, y 10).

En referencia a las Políticas Públicas, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en su artículo 15 estipula:

“La definición de la política pública nacional le corresponde a la función ejecutiva, dentro del ámbito de sus competencias. Los ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política, formularán y ejecutarán políticas y planes

sectoriales con enfoque territorial, sujetos estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Los gobiernos autónomos descentralizados formularán y ejecutarán las políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias, las mismas que serán incorporadas en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y en los instrumentos normativos que se dicten para el efecto”.

Los distintos niveles de gobierno deben, en los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas, establecer mecanismos de coordinación que garanticen la coherencia y complementariedad entre sus intervenciones. Además, incorporarán en los instrumentos de planificación las intervenciones que requieran la participación del nivel desconcentrado de la función ejecutiva y las que ejecuten de manera concertada con los gobiernos autónomos descentralizados (art. 16).

La Ley organiza también el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa cuyo órgano superior es el Consejo Nacional de Planificación, y en el que participan entre otros “cuatro representantes de los Gobierno Autónomos Descentralizados” (arts, 20 al 23).

Capítulo 2

La Planificación del desarrollo en el Estado ecuatoriano

En relación a la niñez y adolescencia, las autoridades, los actores locales e institucionales deberán, tanto en la planificación del desarrollo nacional y local tomar en cuenta los compromisos de país, de asegurar el pleno ejercicio de los derechos de la niñez y adolescencia para lo que han de tomar en cuenta la doctrina de protección integral y los principios de interés superior, prioridad absoluta, corresponsabilidad, participación, a los que ya se ha hecho referencia a lo largo del presente trabajo. En las siguientes líneas se explica el enfoque del modelo de planificación del desarrollo del Estado ecuatoriano y su concordancia con el ejercicio pleno de derechos de la niñez y adolescencia.

2.1 El Modelo de Planificación del Estado Ecuatoriano

La Constitución reconoce y desarrolla un nuevo concepto sobre el Estado comprometido con el cumplimiento de los derechos humanos al enunciar que el Ecuador es un Estado social y de derechos; por lo que sitúa las funciones de planificación en el centro de la construcción de nuevo régimen del desarrollo y del buen vivir y obliga a construir un “Sistema descentralizado de planificación participativa” que fija los grandes lineamientos del desarrollo y las prioridades del presupuesto e inversión pública.

Además, estipula que el gobierno debe guiarse a base de objetivos, metas e indicadores para superar las condiciones sociales, administrativas, políticas y económicas que inciden para que la población viva en situaciones de pobreza o extrema pobreza. La Constitución reconoce, en el artículo 280, que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento de planificación y de política pública nacional que coordinará las competencias exclusivas entre el gobierno central y los GAD.

Esta disposición se concreta en el artículo 34 del Código Orgánico de planificación y Finanzas Públicas que señala que el Plan Nacional de Desarrollo, denominado Plan Nacional del Buen Vivir, es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos de planificación y de asignación de recursos públicos. Su observancia es obligatoria para el sector público, e indicativa para los demás sectores.

El Estado ecuatoriano organiza su territorio en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales (Arts. 3 y 10, COOTAD), los que se conforman como Gobiernos Autónomos Descentralizados y tienen la responsabilidad de planificar el desarrollo de su territorio y el ordenamiento territorial de acuerdo a sus competencias exclusivas y coordinarán con los niveles respectivos para dar respuesta a las competencias complementarias 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.

El ejercicio del ordenamiento territorial dispone, el artículo 299 del COOTAD, que los gobiernos regionales y provinciales deberán observar los lineamientos y directrices técnicas de los planes de ordenamiento territorial de los cantones que pertenecen a su respectiva circunscripción territorial, particularmente el planeamiento físico, las categorías de uso y gestión del suelo, su tratamiento y regulación.

Y para la planificación del desarrollo en el territorio, la SENPLADES es sus directrices establece que el orden de prelación en la presentación y aprobación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial es: 1) GAD Municipales o Metropolitanos; y, 2) GAD Provinciales y Parroquiales.

Para asegurar la coordinación de acciones entre los gobiernos central y autónomos descentralizados; las instituciones públicas nacionales y desconcentradas organiza al territorio en zonas, distritos y circuitos. La zona contiene a los distritos y éstos a los circuitos.

En los lineamientos de planificación del Estado, la Secretaria Nacional de Planificación del Desarrollo (SENPLADES), define que el estado se desconcentrará en los niveles administrativo y que la descentralización será a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados. El propósito de este modelo de gestión es asegurar que los servicios lleguen a las personas, especialmente a aquellas que están más excluidas por ubicación geográfica o por falta de acceso a recursos económicos.

Es importante anotar que la mayoría de servicios —tanto del Gobierno central como de los autónomos descentralizados— están localizados en el nivel cantonal, en el que también está los Distritos, que son unidades de administración desconcentradas que pueden tomar decisiones de manera autónoma. En este sentido, se convierten en actores fundamentales en la generación de información requerida para el proceso de

planificación y ordenamiento territorial del GAD municipal y a través del cual se deben dar respuestas a las demandas y requerimientos de los sujetos, especialmente de niñas, niños y adolescentes, para el ejercicio de sus derechos.

2.2 Políticas públicas nacionales y la garantía de derechos de la niñez y adolescencia

En el Ecuador, tanto a nivel nacional como local, las condiciones para el ejercicio de derechos de la niñez y adolescencia se han construido con la participación de la ciudadanía y de autoridades de gobierno, las que se han concretado en planes o agendas por la niñez y adolescencia. En los últimos años, incluso con una fuerte relación y concordancia con las disposiciones constitucionales y las políticas nacionales.

La mayor limitación para lograr la integración de las diferentes iniciativas y propuestas de política pública es la falta de una visión integral de lo territorial, que supere el “sectorialismo y reduzca la distancia entre las acciones de los ministerios y los gobiernos autónomos descentralizados, pues las carteras de Estado nunca se han integrado con la institucionalidad desconcentrada” (Ortiz 2012, 48).

2.2.1 Plan Nacional de Desarrollo

En el caso de Ecuador, desde la década de los noventa se han publicado tres planes de desarrollo. En el primero –de 1997– no se tenía nada concreto en relación con la garantía de derechos de la niñez y adolescencia; lo más significativo era lo que se establecía en la Constitución Política de 1998 y en el CNA. En el 2007 se formula el segundo plan de desarrollo para el período 2007-2013; y en el 2013, el tercero, para el período 2013-2017. Estos dos últimos se denominan “Plan Nacional del Buen Vivir”.

Los planes de 2007 y de 2013 se rigen por los principios consagrados en la Constitución, como son la equidad social y territorial. Promueven la gestión participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. En estos se definen objetivos, metas e indicadores que son reconocidos como lineamientos de política pública que son de obligatorio cumplimiento para los ministerios respectivos y para los diferentes niveles de gobierno.

La responsabilidad del Estado y, por tanto, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, una de las preguntas de este estudio exploratorio, el cumplimiento de los derechos, libertades y capacidades, en el Plan Nacional del Buen

Vivir (2013-2017), se abordan en los siguientes objetivos: **Objetivo 2:** “Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad”. **Objetivo 3:** “Mejorar la calidad de vida de la población”. **Objetivo 4:** “Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”. **Objetivo 5:** “Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad”. **Objetivo 6:** “Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos”. **Objetivo 7:** “Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global”.

Las metas que se propone el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017) en relación con el ejercicio de los derechos de la niñez y adolescencia y que se constituyen en directrices para la planificación en todos los niveles de gobierno, entre ellos el municipal, son:

- **Meta 2.4.** Universalizar (al 2017) la tasa neta de asistencia a educación básica media (9 a 11 años) y básica superior (12 a 14 años). En el 2012, la tasa es de 83,2 para la básica media y de 74,5 para la básica superior.
- **Meta 2.5.** Alcanzar una tasa neta de asistencia a bachillerato del 80,0 % (63,9 al 2012).
- **Meta 2.6.** Universalizar la cobertura de programas de primera infancia para niños/as menores de 5 años en situación de pobreza y alcanzar el 65,0 % a nivel nacional (la cobertura al 2012 es de 33,1 %).
- **Meta 2.7.** Reducir el analfabetismo en la población indígena y montubia entre 15 y 49 años al 4,0 %.
- **Meta 3.1.** Reducir la razón de mortalidad materna en 29,0 %.
- **Meta 3.2.** Reducir la tasa de mortalidad infantil en 41,0 %.
- **Meta 3.3.** Erradicar la desnutrición crónica en niños/as menores de 2 años. Al 2012 se registra que el 24 % de la población menor de 2 años tiene desnutrición crónica.
- **Meta 3.4.** Revertir la tendencia de la incidencia de obesidad y sobrepeso en niños/as de 5 a 11 años y alcanzar el 26,0 %. La incidencia al 2012 era de 29,9 %.

- **Meta 3.6.** Aumentar al 64,0 % la prevalencia de lactancia materna exclusiva en los primeros 6 meses de vida.
- **Meta 4.1.** Aumentar el porcentaje de personas entre 16 y 24 años con educación básica completa al 95,0 %.

Para cumplir con estas metas se han definido algunos programas estratégicos, entre los que citaremos: Infancia plena, desnutrición cero, bachillerato acelerado, reducción de la mortalidad materna e infantil. Estos se sustentan en la coordinación intersectorial e interinstitucional con la finalidad de asegurar una acción conjunta del Estado para revertir los determinantes que inciden para que se cumpla el derecho a la salud integral. Por ejemplo, en el caso de niñas y niños menores de 2 años. “La desnutrición crónica tiene que ver directamente con factores estrechamente relacionados con la pobreza y la exclusión, como deficiencia en la alimentación, especialmente carencias de proteínas y micronutrientes, elevadas exposiciones a enfermedades, falta de acceso a agua potable, educación de la madre, ingresos del hogar, etc.” (SENPLADES 2014b, 113). Recordemos que los GAD municipales tienen competencias exclusivas en la provisión de servicios de agua potable y de saneamiento ambiental.

2.2.2 Planes nacionales de protección integral a la niñez y adolescencia

En relación con la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia, en el país se han construido planes, como un instrumento de políticas públicas a partir de 1990, fecha en que el Ecuador ratifica la Convención.

El Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia¹ buscaba en su esencia presentar al país “líneas prioritarias de acción que debe adoptar el Estado ecuatoriano para alcanzar las metas propuestas y mejorar las condiciones de cobertura y calidad de prestaciones públicas y privadas a niños, niñas y adolescentes” (2004, 11); también se planteaba que estas políticas deberían ser el referente para la planificación presupuestaria de los gobiernos.

El Plan presenta veintinueve políticas, con sus respectivas metas y estrategias. Organiza las políticas por tres grupos de edad: desde 0 hasta los 6 años, de 6 a 12 y de 12 a 18 años de edad. Enfatiza además que será el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia el obligado, de acuerdo al Código de la Niñez y Adolescencia, de velar

¹ Fue aprobado mediante Resolución No. 22, publicada en el Registro Oficial 475 del 3 de diciembre de 2004.

por el cabal cumplimiento del Plan y hacer vigente el gran Acuerdo Nacional, acto en el cual cada uno de los actores asume su responsabilidad en esta ejecutoria.

Algunas de las políticas que define el Plan son: para niñas y niños entre 0 y 6 años se destaca el acceso a programas y servicios de atención especializada en desarrollo infantil; asegurar una nutrición adecuada; protegerles contra el maltrato y la violencia.

En el grupo de niñas y niños hasta los 12 años, se pone énfasis en el acceso y permanencia en el sistema educativo, para lo cual ratifica la obligatoriedad de los 10 años de educación básica. También dispone que este grupo de población tendrá acceso gratuito a servicios de salud, erradicación progresiva del trabajo infantil, y que se les debe proteger contra el maltrato y la violencia.

Las políticas orientadas a la garantía de derechos de los adolescentes buscan asegurar el acceso a la educación y su culminación; promover y respetar espacios de participación; fortalecer la identidad, la cultura y las expresiones juveniles de las y los adolescentes; proteger contra el maltrato, el abuso y acoso sexual, tráfico y la explotación sexual comercial; entre otras.

El Plan Nacional de erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres es otro documento de política pública importante para asegurar condiciones para la garantía de derechos de la niñez y adolescencia. Este fue aprobado en mayo de 2008.

Desarrolla cuatro ejes estratégicos: el primero se refiere a la transformación de patrones socioculturales que naturalizan la violencia de género, sobre todo los que promueven la discriminación hacia la mujer, que se sustentan en relaciones inequitativas y violentas entre hombres y mujeres, en todo su ciclo de vida.

El segundo eje es el Sistema de Protección Integral para garantizar la protección y restitución de derechos de las víctimas de violencia de género, asegurando el diseño y funcionamiento del sistema de protección integral con la institucionalidad y competencias que lo sustentan; la articulación de los servicios de salud, educación y protección; y presupuestos estables, permanentes y oportunos.

El eje tres se refiere al acceso a la justicia, cuyo objetivo es reducir la impunidad a través de garantizar a las víctimas de la violencia de género el acceso a la justicia con gratuidad, celeridad e inmediatez; procesos de investigación no *revictimizantes*; y la

sanción de los delitos, que garantiza que la administración de justicia incorpore en su quehacer la comprensión del derecho a una vida libre de violencia.

El eje cuatro es el Sistema de Registro, el cual se orienta a desarrollar sistemáticamente información cualitativa, así como sustentos tecnológicos sobre la violencia de género en sus distintas manifestaciones, que permitan contar y proveer de datos confiables a la institucionalidad pública y privada; y que sirva como base para la toma de decisiones y para la elaboración e implementación de políticas generales y sectoriales adecuadas y oportunas.

El Plan Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil, PETI (2005), formulado a través de un amplio proceso de consulta (2003) por el Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (CONEPTI),² fue creado mediante Decreto Ejecutivo 792 del 7 de noviembre de 1997 por iniciativa de la Organización Internacional de Trabajo y estuvo integrado por delegados de la ciudadanía, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de trabajadores e instituciones del Estado.

Luego el mismo Comité, en esta oportunidad bajo el liderazgo del Ministerio de Trabajo, expidió el Plan Nacional para la erradicación del trabajo infantil 2008-2013, que responde a los postulados del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. Su objetivo central se orienta a prevenir y erradicar progresivamente el trabajo infantil, a través de un conjunto articulado de políticas, programas y acciones tendientes a enfrentar sus causas y efectos, desde una perspectiva de corresponsabilidad social y restitución de derechos a los niños, niñas y adolescentes (CONEPTI 2008, 18).

Lo más significativo de este Plan es que, con la asesoría de Desarrollo y Autogestión y la asesoría de OIT, logró concretar acciones coordinadas y complementarias entre los ministerios de Trabajo, Educación, Salud y de Inclusión Económica y Social, así como con los municipios. Con la participación de estos últimos se logró erradicar el trabajo infantil en basurales. Se destacan las experiencias de Quito, Manta, Vinces, Machala, Guayaquil por ser un referente para otros. Según las

² CONEPTI contó con el apoyo del Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT, otras agencias de Naciones Unidas como UNICEF y UNESCO, agencias de gobiernos y agencias privadas de cooperación internacional, así como fundaciones de empresas como PRONIÑO y WONG, en su búsqueda por aportar al cumplimiento de las metas de prevención y eliminación del trabajo infantil establecidas por el país.

estadísticas del INEC, en Ecuador, entre el 2006 y 2014, el trabajo infantil bajó en 9,1 puntos porcentuales. Dentro del Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017) el país se planteó la meta de erradicar el trabajo infantil al 2017.

La erradicación de la mendicidad infantil es otra de las metas que se ha planteado el país, bajo el liderazgo del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), a través del programa “Da dignidad”, que también involucra la erradicación del trabajo infantil (dos problemáticas que se cruzan). En su aplicación ha sido importante la participación activa de las municipalidades, entre las que se destacan: Quito, Riobamba, Ambato, Latacunga y Guaranda. Las estadísticas dan cuenta de que el país ha reducido, entre 2008 y 2013, en un 80 % los niveles de mendicidad infantil (El Telégrafo 2014).

El Plan Nacional para la prevención y sanción de la trata de personas y protección integral a las víctimas (vigente desde 2004) ha sido actualizado periódicamente. Su principal objetivo es promover la coordinación y cooperación interinstitucional para prevenir la trata de personas; asegurar una acción judicial y policial oportuna, al tiempo que sea una atención eficiente a las víctimas.

En relación a la vida de niñas, niños y adolescentes, la coordinación de las entidades del nivel central responsables del Plan de Trata con los gobiernos municipales ha sido de vital importancia para la prevención, definición de rutas de trabajo y sanción en este tipo de delito. Este ha sido el caso de los municipios de Quito, Manta y Cuenca, los que a través de los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia elaboraron, de acuerdo con la realidad de sus territorios, planes para la prevención de la trata de personas.

2.2.3 Agendas nacionales a favor de la niñez y adolescencia

La Agenda por los Derechos de la Niñez y Adolescencia, elaborada en el año 2006, fue la primera reconocida como política pública, ya que se construyó con la participación de representantes de organizaciones sociales, de cooperación, no gubernamentales y, sobre todo, por niñas, niños y adolescentes, quienes participaron en una consulta previa.

Más de medio millón de niñas y niños escogieron las prioridades de la política social, entre las que se destacan: acceso gratuito y universal a servicios de salud y educación; eliminación del maltrato; fomento a espacios de participación; creación de

espacios para la recreación, deporte y manifestaciones artísticas; creación de programas para la prevención del consumo de alcohol y drogas, entre otros.

Le sigue la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia “Juntos por la equidad” desde el principio de la vida 2007-2010, aprobada el 23 de marzo de 2007 por el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, integrado por los ministerios de Inclusión Económica y Social, Educación, Salud Pública y Relaciones Laborales y que también fuera suscrita por el Presidente de la República.

Este documento se constituyó en el instrumento de política pública, declaró las prioridades de acción de las entidades que conforman el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (SNDPINA), para la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Presenta políticas orientadas a la eliminación del trabajo infantil, la explotación sexual, la promoción de la capacitación en salud sexual y reproductiva, aseguramiento de servicios especializados para aquellos adolescentes que infringen la ley penal; erradicación de la violencia, generación de espacios de expresión, educación, salud, así como de la participación social y la construcción de la ciudadanía.

La Agenda Mínima Nacional a favor del cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia indígena es otro documento de política pública. Esta fue promulgada en 2007 y fue el resultado de un proceso participativo a través de encuentros, diálogos y talleres, con más de cuatro mil niños, niñas y adolescentes del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, y dos mil novecientos líderes y autoridades de las diferentes nacionalidades y pueblos indígenas.

Proclama que el ejercicio de los derechos colectivos “será la garantía para que las niñas, niños y adolescentes indígenas vivamos en un país en el que se valore la cultura y el idioma; tengamos el acceso a una educación intercultural bilingüe de calidad; salud, alimentación sana y el cuidado y protección de padres de familia y autoridades”.

El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia proclama, en 2012, la Agenda para la Igualdad de la Niñez y Adolescencia 2012-2013, un instrumento que “establece las políticas públicas de Estado, orientadas al fortalecimiento de planes, programas, proyectos y acciones que garanticen el cumplimiento de derechos, a través de la igualdad, el buen trato y la transformación de los patrones culturales adultocentristas”

(MIES 2012, 18) que debe ser asumida e implementada, de acuerdo con sus responsabilidades, por la familia, la sociedad y el conjunto de la institucionalidad del Estado, con la finalidad de afianzar el camino hacia el Buen Vivir.

La Agenda se basa en el enfoque de garantía de derechos, equidad, diversidad e inclusión; sus destinatarios son 5'397.139 niños, niñas y adolescentes, equivalente al 37,26 % de la población nacional; de ellos, en el área urbana reside el 59 % y en el área rural el 41 % (MIES 2012, 42). En base a la Constitución de la República y al Plan Nacional del Buen Vivir vigente, define políticas públicas intersectoriales para reforzar transversal e integralmente el quehacer de un ministerio (Salud, Educación, Inclusión Económica y Social, y Trabajo) en relación con los otros. Desarrolla las políticas y los ejes de acción para tres grupos de derechos: supervivencia y desarrollo, protección especial y participación.

En noviembre de 2014, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, conjuntamente con SENPLADES, presentó la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional que, en base a lo dispuesto en la CRE y en el PNBV, busca generar condiciones para asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos mayores. Contiene seis ejes de acción (vida saludable, educación, protección, participación, vivienda y hábitat, y trabajo) y doce políticas con sus lineamientos orientados a erradicar las desigualdades, exclusión, discriminación y violencia para asegurar una vida digna, al tiempo que posibilita la cohesión social fundamental para el Buen Vivir.

Esta Agenda es de obligatorio cumplimiento para todos los ministerios y debe ser tomada en cuenta por los otros Consejos Nacionales para la Igualdad, por los Consejos de Protección de Derechos y por los GAD municipales a fin de asegurar la complementariedad y coordinación necesarias para asegurar el ejercicio de los derechos humanos, uno de los temas centrales de este trabajo de tesis.

2.2.4 Estrategias Nacionales

Se conciben como un conjunto de acciones complementarias a la política pública nacional requeridas para superar dificultades o problemas que repercuten en el cumplimiento de las Metas del PNBV y, por tanto en el ejercicio de derechos.

Con el propósito de erradicar la pobreza, el gobierno nacional, desde la SENPLADES, ha diseñado la Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la

Pobreza, que recoge un conjunto de lineamientos, política y directrices de obligatorio cumplimiento para la acción pública. Esta reconoce que “los derechos no pueden ser ejercidos aisladamente unos de otros. El derecho a la salud, la educación, el agua, el hábitat, la vivienda, etc., solo pueden ser ejercidos en estrecha interrelación, por lo que el Estado y las políticas públicas deben ofrecer servicios públicos adecuados desde una perspectiva integral” (SENPLADES 2014b, 110). Además, señala que se debe tomar en cuenta el proceso de desconcentración y coordinación del Ejecutivo en los territorios.

Desde esa perspectiva, en la Estrategia en el componente “Bienes superiores” se articulan políticas, lineamientos y acciones a nivel intersectorial y entre niveles de gobierno, que permiten garantizar el acceso a servicios públicos de calidad en el territorio.

En el país en relación con el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, al 2015, se desatacan las estrategias nacionales intersectoriales: infancia plena; acción nutrición; y, reducción de mortalidad materno e infantil. Estas tienen objetivos comunes:

- Fortalecer la coordinación entre ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política y la articulación de acciones entre los diferentes niveles de gobierno y las instancias desconcentradas del nivel central, respetando sus competencias.
- Ampliar la cobertura de los servicios
- Mejorar la calidad de los servicios

Su finalidad es crear condiciones para el cumplimiento de las metas establecidas en las Políticas Públicas para la garantía de derechos de la niñez. Además, los GAD municipales deben tomarlas en cuenta al momento de planificar el desarrollo de su territorio. La articulación de las agendas y estrategias con la política pública se presentan en el siguiente gráfico:



Capítulo 3

La planificación del desarrollo en el territorio municipal y la protección integral a la niñez y adolescencia

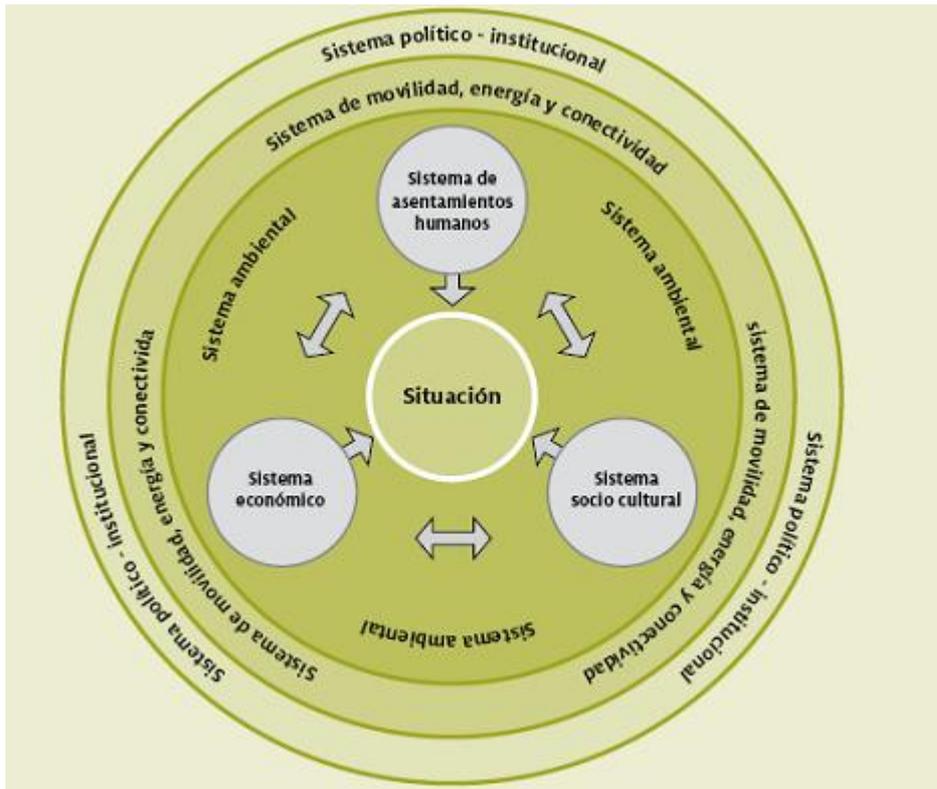
La planificación del desarrollo en el territorio cantonal debe brindar las condiciones para hacer reales las potencialidades de cada cultura, entendiendo la cultura como las formas de actuar, pensar, entender y explicar el mundo y que nos conducen a ser parte de la propuesta y la gestión de un gobierno; por tanto, de un nuevo ejercicio de la ciudadanía.

Su mayor riqueza es facilitar la edificación de procesos de interacción social cercanos a la población y la posibilidad de generar “un modelo de vida socialmente relevante, económicamente viable, culturalmente significativo, espiritualmente inspirado y éticamente defendible” (De Souza 2006, 93).

3.1 La planificación del desarrollo en el territorio cantonal

La planificación del desarrollo en el cantón, como en otros niveles de gobierno, se concreta en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que son los instrumentos de planificación previstos por la Constitución, que permitirán a los GAD desarrollar la gestión concertada de su territorio, orientada al desarrollo armónico e integral.

La planificación tiene el objeto de ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo. El desarrollo integral se construye se construye en los ámbitos: social, económico y ambiental los que deben articularse y complementarse solo así se logrará el Buen Vivir. La Secretaria de Planificación explica el ciclo de la planificación del desarrollo en lo local en el siguiente gráfico:



Fuente: Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial. Quito. SENPLADES, 2014.

Para la elaboración de los planes de desarrollo, los GAD deben sujetarse a las siguientes directrices,³ emitidas por la Secretaria de Planificación:

1. Las resoluciones expedidas por el Consejo Nacional de Planificación.
2. La articulación con el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional.
3. La articulación y coordinación intergubernamental horizontal y vertical.
4. La participación, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial.

Además, dispone que la articulación interinstitucional sea el vínculo entre los diferentes niveles de gobierno con las competencias exclusivas y concurrentes en el territorio. En la planificación del territorio en orden jerárquico tomarán en cuenta las directrices (art. 15) de los siguientes documentos:

³ Acuerdo Ministerial No. SNPD-0089-2014, los lineamientos y directrices para la actualización, formulación, articulación y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, emitido el 1 de agosto de 2004, Secretaria Nacional de Planificación, art. 3.

1. Plan Nacional de Desarrollo y Estrategia Territorial Nacional.
2. Planes especiales para los proyectos nacionales de carácter estratégico.
3. Planes sectoriales de la Función Ejecutiva con incidencia en el territorio.
4. Planes de los Regímenes Especiales, de ser el caso.
5. Planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados que incidan en su territorio.

En la planificación del territorio y en la definición de políticas, por ejemplo los GAD, en relación con la garantía de derechos de la niñez y adolescencia, deberán tomar en cuenta el análisis de la pobreza multidimensional, realizada por la Secretaría Técnica de Erradicación de la Pobrezas (SETEP) de la SENPLADES. En este, entre los grupos etarios con mayor vulnerabilidad, niñas y niños son los más afectados; así, el 69,1 % de aquellos que viven en condiciones de pobreza extrema por ingresos tienen más de seis carencias, seguidos de los adultos mayores con el 59,3 %; los adultos con el 57,9 % y el 54 % de los jóvenes. En el grupo de las y los adolescentes entre 15 y 17 años el porcentaje es de 39 % (SENPLADES 2014b, 47).

La planificación del desarrollo en un GAD debe realizarse organizarse por sistemas y estos son: económico, político, socio cultural y ambiental. Estos sistemas deben articularse y complementarse para lograr mejora en las condiciones y calidad de vida con mayor equidad.

En la planificación del desarrollo en el cantón, la municipalidad debe identificar los determinantes sociales, políticos, administrativos, económicos y ambientales que inciden para que aún persistan brechas en el ejercicio de sus derechos por desigualdad social y/o disparidad territorial. Las propuestas de programas, planes y proyectos que se definen en el Plan deben orientar la acción del GAD municipal y de las instituciones desconcentradas del gobierno central en el territorio. Lo fundamental es identificar estrategias y mecanismos de coordinación, articulación y complementariedad entre los actores institucionales de gobierno para asegurar los servicios públicos que se requieren en el territorio para la protección integral de derechos de la niñez y adolescencia.

Se puede afirmar que desde la normativa, los lineamientos de planificación y de política pública el GAD municipal, puede cumplir su rol de facilitador del desarrollo desde su territorio, ya que como se enunció en diferentes apartados de este trabajo:

- En el cantón se inicia el proceso de planificación del desarrollo, que debe ser tomado en cuenta por los GAD parroquial y provincial en respectiva planificación.
- El GAD municipal está presente en todos los niveles de gobierno: varias GAD parroquiales son parte de un GAD municipal, y a través de la representación del alcalde o alcaldesa forma parte del nivel legislativo (Consejo Provincial) del GAD provincial.

En la formulación de políticas locales en relación a la protección de derechos de la niñez y adolescencia, en el país existen experiencias significativas y que han sido desarrolladas por los GAD provinciales y municipales. Por ejemplo, los dos niveles de gobierno han institucionalizado el programa de desarrollo infantil y su modalidad de Centros Integrales del Buen Vivir (antes Centros de Desarrollo Infantil), que en el nivel nacional es liderado por el MIES.

En la actualidad y en relación con el seguimiento y evaluación de la planificación del desarrollo, los GAD, según las directrices de la Secretaría Nacional de Planificación, también tienen la responsabilidad de desarrollar estrategias que verifiquen la implementación, avance y resultados de la planificación; así como de presentar el informe respectivo al Consejo Local de Planificación. Este deberá ser tomado en cuenta para la siguiente actualización o elaboración de la planificación del desarrollo territorial.

Para cumplir con esta responsabilidad en el seguimiento y evaluación del plan de desarrollo cantonal, el GAD municipal puede apoyarse en el Consejo de Protección de Derechos, que de acuerdo a lo dispuesto en el COOTAD, tiene facultades para observar, controlar y evaluar las políticas públicas locales de protección de derechos.

La facultad para **observar** que tiene este Consejo es importante, ya que le posibilita hacer un llamado de atención, en términos formales, a las instituciones que con su política, normativa, servicios o profesionales no cumplen con sus responsabilidades de asegurar una atención de calidad y preferente para la niñez y adolescencia. Ante esta acción, las instituciones deben aplicar medidas correctivas; caso contrario, y tratándose de los derechos de niñas, niños y adolescentes, el Consejo podría aplicar sanciones con base en lo estipulado en el Código de la Niñez y Adolescencia.

También es significativo que este Consejo esté presidido por el alcalde, alcaldesa o su delegado; que en su conformación se respete la paridad entre Estado y

sociedad civil; y que existe únicamente en el nivel cantonal. En este sentido, su accionar apoya a la municipal para que se consolide como líder del desarrollo en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal

La afirmación anterior se fundamenta en las experiencias exitosas desarrolladas por algunos Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia, los que con su accionar posibilitaron:

- La definición de estrategias para la articulación intergubernamental e institucional para asegurar la promoción, defensa, protección y exigibilidad de derechos de la Niñez y Adolescencia.⁴ (Basados en políticas, estrategias o programas nacionales definieron políticas locales, decretadas por los Concejos Cantonales o Metropolitano, para asegurar el ejercicio de derechos de la niñez y adolescencia). Los temas más trabajados fueron: erradicación del trabajo infantil, erradicación de la mendicidad y prevención del abuso sexual.
- En el caso del CCNA de Cuenca, la vigilancia de la política pública hizo posible que el accionar de exigibilidad trascendiera el territorio. “La Demanda Cantonal para la Implementación de la Unidad Especializada de Delitos Sexuales en el Ministerio Público Distrital del Azuay. Fruto de esta petición ciudadana, la provincia cuenta hoy con una Fiscalía que brinda atención especializada a víctimas de delitos sexuales, explotación sexual comercial y trata de personas, que actúa articuladamente con el Programa de Protección a Víctimas y Testigos” (2009, 6).

3.2 El tejido social en la base de la planificación del desarrollo

La construcción del tejido social parte de promover que las personas, las y los líderes, las organizaciones accedan al conocimiento que les posibilite desarrollar capacidades para tomar decisiones y actuar en los proceso de formulación, seguimiento, evaluación y exigibilidad de la planificación del desarrollo y de la política pública.

Este conocimiento se construye en la medida en que las personas participan y se apropian de espacios de consulta, que en su esencia deben ser momentos de diálogo; es decir, un intercambio de opiniones, de saberes, de preguntas y respuestas que tienen un

⁴ Cfr. informes de Rendición de Cuentas de los CCNA de Cuenca y Quito.

objetivo común. En el Ecuador, la normativa vigente es rica al demandar y exigir que se promueva y asegure la participación de la población en el proceso de planificación del desarrollo, en todos los niveles de gobierno.

A continuación enunciaremos algunas leyes:

El Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia legitima –y quizá esta sea su mayor fortaleza– los espacios institucionales de participación que acercan a la sociedad civil con el Estado y dinamiza los espacios de participación ciudadana (Defensorías Comunitarias, Consejos Consultivos de Niñez y Adolescencia).

El COOTAD define como responsabilidad de los GAD, y entre ellos los municipales, el implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción en el territorio.

La Ley de Participación promulga que todos los niveles de gobierno deben conformar los Consejos de Planificación, que estarán integrados por delegados de la sociedad civil, el Estado y los gobiernos autónomos descentralizados. Su responsabilidad es la formulación de políticas y planes locales (art. 66). Otras instancias de participación que crea esta norma son las asambleas populares y la silla vacía. Las primeras se conformarán con los ciudadanos y las organizaciones sociales existentes en el territorio. La silla vacía es una figura que garantiza la participación, con voz y voto, de un o una representante de la ciudadanía en las reuniones de los consejos provincial o municipal (arts. 67-73).

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas dispone que “la planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad” (art. 9). Además, para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y de la política pública se aplicarán los principios de participación ciudadana establecidos en la Constitución (art. 15).

En lo referente a asegurar el ejercicio de derechos de la niñez y adolescencia y la participación de este grupo de población en el proceso de construcción del desarrollo, en todos los niveles de gobierno, es importante tomar en cuenta que niñas y niños en sus primeros años de vida pueden expresarse pero no hacerse “escuchar”. A partir de los 3

años pueden hablar; sin embargo, la cultura adultocéntrica que impera en el mundo los hace invisibles; así, el mundo existe únicamente desde la mirada y perspectiva de los adultos. El reto es promover espacios, estrategias, metodologías que les permita expresarse y, paralelamente, tender puentes para que el mundo adulto escuche sus opiniones.

Es este sentido, es importante recuperar la experiencia desarrollada en la consulta con niñas, niños y adolescentes de 6 a 17 años de edad, para la construcción del Código de la Niñez y Adolescencia. Para promover su participación y recoger sus opiniones “sus voces” se construyeron dinámicas y materiales lúdicos. También, fue importante tender puentes entre las “voces de estos sujetos” y los redactores de la Ley para que en el articulado estuviese presente sus opiniones.

Las defensorías comunitarias, los cabildos y la ciudadanía son fundamentales para apoyar en la vigilancia sobre todo de la calidad de los servicios y de los profesionales. Lo clave es identificar mecanismos o rutas para que ellos puedan informar a las autoridades respectivas sobre algún problema específico e incluso solicitar que se instalen servicios en los territorios donde estén ausentes. Existe evidencia de la incidencia de estos espacios de participación en la dinámica local, por ejemplo en el trabajo desarrollo por el Programa del Muchacho Trabajador y por Plan Internacional.

Otra experiencia importante de incidencia de la participación ciudadana fue la institucionalización, a nivel municipal y provincial, del derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes producto de la participación y exigibilidad de la población, en algunos casos promovida por la cooperación nacional o internacional y, en otros, por movimientos sociales de mujeres e indígenas a favor de los derechos de la niñez y adolescencia. Así, en la primera década de los 2000, algunos municipios y concejos provinciales impulsaron proyectos para asegurar calidad, acceso y permanencia en el sistema educativo a niñas, niños y adolescentes. Los municipios de Chunchi, Jama, Quito, Cuenca, Riobamba, Guamote, Quinindé; y los gobiernos provinciales de Chimborazo, Azuay, Pichincha, entre otros, invirtieron en infraestructura educativa, pago a docentes, becas y útiles escolares.

Capítulo 4

Conclusiones

La aprobación y ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño incidió significativamente en la introducción del enfoque de derechos humanos, especialmente de la niñez y adolescencia, en la normativa ecuatoriana. También es importante anotar su aporte en la mirada holística bajo la doctrina de la protección integral; las responsabilidades compartidas entre el Estado, la sociedad y la familia en la garantía de derechos; la obligación de priorizar el ejercicio de derechos y de considerar el interés superior del niño en la toma de decisiones tanto en el ámbito público como privado en situaciones que afecten o involucren a niñas, niños y adolescentes.

En Ecuador, el Municipio como gobierno autónomo descentralizado puede cumplir el rol de facilitador del desarrollo integral del cantón, ya que desde el mandato constitucional (CRE 2008) es el responsable de “planificar el desarrollo cantonal (...)” (art. 264, literal 1). El Código de Ordenamiento Territorial (COOTAD), en vigencia en el país desde 2010, recupera estas competencias y, además, refuerza las responsabilidades de los GAD en la construcción del Buen Vivir en el territorio al establecer que debe: diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio.

Además, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; el gobierno municipal debe implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción en el territorio; y promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria (entre los que se encuentran niñas, niños y adolescentes) para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias.

Recordemos que esta misma ley crea el Consejo de Protección de Derechos que sustituye al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, y que sus competencias son la formulación, transversalización, observancia y control de la política pública.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en vigencia desde 2010, por su parte, reitera que

...la planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe

enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad (art. 9).

En los lineamientos para la planificación del desarrollo, desde los GAD, emitidos por el Consejo Nacional de Planificación, mediante Resolución No. 003-2014 CNP, se establece que los planes de desarrollo de los GAD provincial y parroquial observarán los lineamientos y directrices técnicas de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial municipales o metropolitanos de su circunscripción (art. 1).

El principal reto que deben asumir los GAD municipales es la generación de conocimientos sobre una gestión basada en la planificación y en la política pública que permitan superar el clientelismo político; en mecanismos de coordinación y articulación institucional e interinstitucional; en la educación ciudadana; en la protección de derechos de la niñez y adolescencia; y en promover una verdadera participación social.

La conformación de los Concejos Cantonales de Protección de Derechos supone pensar y reflexionar sobre anteriores experiencias de consejos sectoriales para retomar las experiencias más exitosas y así responder al reto de conformar un solo consejo que tome en cuenta a cada grupo de población y que asegure la transversalización de enfoques de género e interculturalidad. Además, diseñar la estrategia de acción que conecte al Concejo con los actores sociales y las redes de servicios.

El Concejo Cantonal de Protección de Derechos conjuntamente con los Consejos Nacionales para la Igualdad, como parte del Sistema de Protección de Derechos, debe garantizar que todos los niveles de gobierno, de acuerdo a sus competencias, y las políticas públicas aseguren servicios y profesionales que trabajen articulada, coordinada y complementariamente a través de estrategias, protocolos, metodologías que posibiliten la defensa, protección, restitución y exigibilidad de derechos de la niñez y adolescencia.

Otro valor agregado, para el GAD municipal, son las atribuciones que tiene el Concejo de Protección de Derechos para la vigilancia y observancia de que los servicios cumplan con sus responsabilidades, en el marco de las políticas sociales nacionales y locales vigentes. Con esta acción, el GAD municipal puede incluso demandar servicios requeridos en el nivel cantonal para generar condiciones que posibiliten el ejercicio de derechos. Recordemos la experiencia del Municipio de Cuenca, a través del Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia.

Adicionalmente, se debe considerar que todos los Consejos propuestos en las diferentes leyes están conformados paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil, por lo que su accionar puede convertirse en un ejercicio de democracia al promover espacios de participación ciudadana, como lo dispone el marco legal vigente referido a la planificación del desarrollo. Para el Consejo cumpla con su misión es fundamental fortalecer la reflexión sobre sus competencias, funciones y atribuciones, se trata de que su accionar se oriente más en la lógica de los Consejos de Protección de Derechos de Cuenca y Quito.

El cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia no depende únicamente de la formulación y aplicación de planes y programas, sino que es fundamental considerar la visión ideológica que las autoridades o líderes de proceso tengan sobre los derechos humanos y el desarrollo. Cumplir con los derechos de la niñez implica construir un gobierno por políticas públicas basado en la integralidad de la acción estatal, en la sostenibilidad de las políticas enfocadas en la solución de problemas públicos identificados y problematizados, en lo posible y deseable, con la participación de los sujetos de derecho.

La gestión de los GAD municipales que tomen en cuenta la doctrina de la protección integral y los principios del interés superior y de prioridad absoluta de la niñez hará viable reducir las brechas en el ejercicio de un derecho y trascender hacia la garantía de otros derechos de niñas, niños y adolescentes, y aportar en la construcción y consolidación del desarrollo desde lo local.

El encuentro entre los diferentes niveles de gobierno; los ámbitos de la planificación, la articulación intersectorialidad y la complementariedad en la toma de decisiones para la formulación y observancia de la política entre el GAD municipal y el Consejo de Protección de Derechos son el mayor desafío para consolidar condiciones propicias para el ejercicio de derechos de la niñez y adolescencia, que tomen en cuenta los principios del interés superior y de prioridad absoluta del niño. Y, sobre todo para que con el liderazgo del GAD Municipal se construya el desarrollo desde el territorio cantonal y se concrete el mandato constitucional y del Plan Nacional del Buen Vivir de garantizar el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes respetando su condición y actoría como sujetos de derechos.

Bibliografía

- Aguilar, Villanueva, Luis. 2007. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Vol 1 de Antologías de la Política Pública. 2da Reimpresión. México
- Arosena, José. 2006. “Descentralización y actor local: el estado de la cuestión”. En Patricio Carpio Benalcázar, comp., *Retos del desarrollo local*. Quito: OFIS / ILDIS / Abya-Yala.
- Ávila Santamaría, Ramiro. 2008. *Módulos de capacitación*. Quito. Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.
- Barrera, Augusto, y otros. 2000. *Ecuador un país para des(armar)*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.
- Boiser, Sergio. 2003. “El desarrollo en su lugar: el territorio en la sociedad del conocimiento”. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile / Instituto de Geografía.
- . 2006. “Globalización, integración supranacional y procesos territoriales locales: ¿Hay sincronía?”. En Patricio Carpio Benalcázar, comp., *Retos del desarrollo local*. Quito: OFIS / ILDIS / Abya-Yala.
- Bustelo, Eduardo, y Alberto Minujín. 2000. “Política Social Esquiva”. FLACSO/Andes. Consulta: 24 de agosto de 2015. <<http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=25008>>.
- Cillero, Miguel. 2003. “El Interés Superior del Niño”, UNICEF, Ecuador. Consulta: 24 de agosto de 2015. <http://www.iin.oea.org/el_interes_superior.pdf>.
- Código de la Niñez y Adolescencia. 2003. Registro Oficial 737, de 3 de enero.
- Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. 2010. Registro Oficial 303, de 19 de octubre.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. 2010. Registro Oficial 306, de 22 de octubre.
- Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (CONEPTI). 2008. Plan Nacional para la erradicación del trabajo infantil. Quito: Ministerio de Trabajo.
- Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia de Cuenca (CCNA). 2009. Rendición de Cuentas 2005-2009. Cuenca: Municipio de Cuenca, abril.

- Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. 2014. Informe de Rendición de Cuentas 2013 y 2014. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. 2004. Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia 2004-2024. Quito.
- . 2012. Agenda para la Igualdad de Niñas, Niños y Adolescentes 2012-2013. Quito: MIES.
- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. 2014. Agenda para la Igualdad Intergeneracional. Quito: MIES.
- Constitución de la República del Ecuador (CRE). 2008. Registro Oficial 449, de 20 de octubre.
- Constitución Política del Ecuador. 1998. Registro Oficial 1, de 11 de agosto.
- Coraggio, José Luis. 1999. “Competir por el capital o competir por la gente”. Seminario Internacional “Grandes metrópolis del MERCOSUR: problemas y desafíos. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, noviembre.
- Cunill, Grau, Nuria. 2010. Las políticas con enfoques de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 46, Caracas.
- De Souza, Silva, José. 2006. “El poder de las redes y las redes del poder en el contexto del cambio de época”. En Patricio Carpio Benalcázar, comp., *Retos del desarrollo local*. Quito: OFIS / ILDIS / Abya-Yala.
- “El trabajo infantil en Ecuador: su erradicación como un objetivo común”. 2014. *El Telégrafo*. Consulta: 20 de junio de 2015. <www.telegrafo.com.ec/sociedad/erradicaciontrabajoinfantil>.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 2006. Convención sobre los Derechos del Niño, España. Comité Español.
- . 2009. *Invertir en las niñas, niños y adolescentes. Prioridad Nacional*. Quito. Consulta: 24 de agosto de 2015. <http://www.unicef.org/ecuador/Publicacion_Invertir_en_la_niniez.pdf>.
- García Canclini, Néstor. 1999. *La globalización imaginada*. Buenos Aires: Paidós.

- Herreros de las Cuevas, Carlos. 2000. *Aprendizaje, cambio y cultura*. Madrid: Mundivia.
- “Informe de desempeño de la economía de Ecuador, Primer Trimestre, 2011”. 2011. Quito: Ministerio Coordinador de la Política Económica, mayo. Consulta: 18 de febrero de 2015. <www.politicaeconomica.gob.ec>.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). 2001. 2012. 2013. Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDUR.
- . 2001. Urbana de empleo y desempleo, EUED. Quito.
- . 2001. VI Censo de Población y V de Vivienda.
- . 2006. Censo. Quito.
- . 2010. VII Censo de Población y VI de Vivienda.
- Larrea Maldonado, Carlos. 2004. *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador*. Quito: ILDIS / Abya-Yala.
- Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad. 2014. Registro Oficial 283, de 7 de julio.
- Ministerio de Salud Pública (MSP) / INEC. 2013. *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, ENSANUT-ECU 2011-2013*. Quito.
- Moro, Javier y Juan Besse. 2006. *La Nueva Agenda en Política Pública*. Guía. México: FLACSO
- Motta, Paulo Roberto. 2001. *Transformación organización*. Bogotá: Ediciones Uniandes / Alfaomega.
- Muller, Pierre. 2006. *Las políticas públicas* (2da Edición). Bogotá. Universidad Externado de Colombia
- Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (ODNA). 2012. *Estados de los derechos de la niñez y adolescencia en Ecuador 1990-2011*. Quito: Observatorio por los Derechos de la Niñez y Adolescencia, Plan Internacional, Save The Children, UNICEF.
- Observatorio Social del Ecuador. *La niñez y la adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos*. 2014. Quito: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.
- Ordenanza Metropolitana No. 0241. 2007. 26 de noviembre.
- Ordenanza Metropolitana No. 0246. 2008. 6 de febrero.

- Ortiz, Crespo, Santiago. 2012. “El escenario institucional y el movimiento de la infancia”. En *Estado de los Derechos de la niñez y adolescencia en Ecuador 1990-2011*. Quito: ODNA.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2000. Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Consulta: 24 de agosto de 2015. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2000_es.pdf>.
- Ramírez Gallegos, Franklin. 2003. “Participación, democracia y esferas públicas”, texto preparado para el curso Democracias Participativas y Espacios Públicos, Postgrado de Gestión y Desarrollo Local. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- , y René Ramírez. 2002. *Versiones y aversiones del desarrollo*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.
- Ramón, Galo, y Víctor Hugo Torres. 2004. *El Desarrollo Local en el Ecuador: historias, actores y métodos*. Quito: Abya-Yala.
- Roth Deubel, André_Noél. 2007. *Política Públicas* (6ta edición). Bogotá. Ediciones Aurora.
- Sabine, George. 1973. *Historia de la Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Santos, Milton. El Espacio banal, una epistemología de la experiencia (fotocopias sin referencia bibliográfica).
- . El territorio o el Saber Local: algunas categorías de análisis, (fotocopias, si referencia bibliográfica).
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2007. Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2010. Planificación para la Revolución Ciudadana. Quito: SENPLADES.
- . 2011. Lineamientos generales para la planificación territorializada desconcentrada, Quito: SENPLADES
- . 2014. Estrategia Nacional para Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, SETEP. Quito.
- . 2009. Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013) (PNBV). Quito: SENPLADES.

- . 2014a. Secretaria Técnica de Erradicación de la Pobreza. *Atlas de las desigualdades socio-económicas del Ecuador*. Quito: SENPLADES.
- . 2014b. Secretaria Técnica de Erradicación de la Pobreza. *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza*. Quito: SENPLADES.
- . 2014c. Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial. Quito. SENPLADES.
- Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- , 2007. *Primero la gente*. Barcelona: Planeta.
- Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). 2000. 2003. Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Humano.
- Simon, Farith. 2008. *Derechos de la niñez y adolescencia: la Convención sobre los Derechos del Niño a las legislaciones integrales*, Tomo 1. Quito. Editora Jurídica Cevallos.
- Sousa Santos, Boaventura de. 1999. *De la mano de Alicia. Lo social y la política en la postmodernidad*. Colombia. Siglo del Hombre Editores. Ediciones Uniandes. Universidad de los Andes.
- Torres, Víctor Hugo. 2008. *Políticas Públicas, territorios y localidades*. Quito: Comunidec / Abya-Yala.
- Tortosa, José María. 2001. *El juego global. Mal desarrollo y pobreza en el capitalismo mundial*. Barcelona: Ramanya / Valles.
- . 2006. “Retos del desarrollo local: orígenes, problemas y perspectivas”. En Patricio Carpio Benalcázar, comp., *Retos de desarrollo local*. Quito: OFIS / ILDIS / Abya-Yala.
- Touraine, Alain. 1997. “El concepto de desarrollo ‘revisited’ ”. Quito *Nueva Sociedad. Democracia sin exclusiones ni excluidos*.
- . 2009. *La mirada social. Un marco de pensamiento distinto para el siglo XXI*. Barcelona: Paidós.