

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Políticas Públicas

Convocatoria 2022-2023

Tesina para obtener el título de Especialización en Diseño de Políticas Públicas

La política de protección integral a la niñez y adolescencia en el Ecuador: Los tarde, mal y nunca del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en el período 2003-2023

Verónica del Rocío Legarda León

Carlos M. Rodrigues de Caires

Lector/a: Tania Lizeth Zabala Peñafiel

Quito, julio de 2023

Dedicatoria

A mis padres y hermano, por ser siempre la fuente de inspiración, la motivación y el espejo donde me reflejo. Gracias siempre por ser el ejemplo permanente de dedicación, entrega y responsabilidad.

Al Pacto por la Niñez y Adolescencia del Ecuador, espacio donde nos hemos encontrado aquellos y aquellas que soñamos por un país mejor, un país para las niñas y niños.

Epígrafe

La infancia tiene sus propias maneras de ver, pensar y sentir;
nada hay más insensato que pretender sustituirlas por las nuestras.

-Jean Jaques Rousseau

Índice de contenidos

Resumen	8
Agradecimientos.....	9
Introducción	10
Capítulo 1. La protección integral de la niñez y adolescencia: elementos teóricos relevantes	12
1.1. El paradigma de la política pública	12
1.2. La política pública de la protección integral a la niñez y adolescencia en el Ecuador.....	16
1.3. La coordinación y gobernanza de la política pública: el principio de especialidad como elemento clave para la protección integral	18
Capítulo 2. La mirada sistémica de la protección integral a la infancia: Los sistemas de protección a la infancia en América Latina	22
Capítulo 3. El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de niñas, niños y adolescentes del Ecuador.....	24
3.1. Contexto político y económico de la Protección Integral en el Ecuador.....	24
3.2. Composición y modelo de gestión del SNDPINA para el período 2003-2023	27
3.3. El enfoque de atención intergeneracional y su impacto en la política de protección integral y el SNDPINA.....	33
Capítulo 4. Rastreo de procesos de la política de protección integral a la niñez y adolescencia en el Ecuador: Análisis de los instrumentos de política pública y los resultados en la coordinación y gobernanza del SNDPINA	38
4.1. Operacionalización del enfoque de atención intergeneracional (T)	44
4.2. Operacionalización del cambio normativo e institucional (A).....	46
4.3. Operacionalización de la eliminación del principio de especialidad del SNDPINA y los efectos en sus instrumentos y mecanismos de coordinación (B):	48
4.4. Operacionalización del debilitamiento del modelo de gestión de la PPI y el SNDPINA a nivel nacional y local: Cambio en los esquemas de gobernanza (C).....	50
4.5. Operacionalización la ineficiencia en los servicios de atención a niñas, niños y adolescentes: ineficiencias en la protección de derechos (O).....	56
Conclusiones	61
Referencias	63
Anexos.....	66

Lista de ilustraciones

Gráficos

Gráfico 3.1. Relación de los organismos de SNDPINA a nivel cantonal: período 2003-2013 30

Gráfico 3.2. Relación de los organismos de SNDPINA a nivel cantonal: período 2014-2023 33

Gráfico 4.1. Evolución de la situación de pobreza del país para el período 2008-2022 57

Tablas

Tabla 1.1 Aspectos comparativos entre el paradigma de la situación irregular y el paradigma de la protección integral 14

Tabla 1.2. Expresiones y tipos de integración intersectorial 20

Tabla 4.3. Ejecución presupuestaria para los años 2008, 2013, 2015, 2019, 2021 y 2022* de las instancias rectoras del SNDPINA según el CONA (2003) 53

Tabla 4.4. Denuncia de delitos de mayor incidencia 58

Lista de abreviaturas y siglas

ANII: Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional

CCNA: Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia.

CCPD: Consejo Cantonal de Protección de Derechos

CDN: Convención de Derechos del Niño.

CNII: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.

CNNA: Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia.

CONA: Código Orgánico de Niñez y Adolescencia

COOTAD: Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Administración Descentralizada.

CRE: Constitución de la República del Ecuador.

DINAPEN: Dirección Nacional de Policía Especializada en Niñez y Adolescencia.

GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado.

INFA: Instituto Público del Niño y la Familia.

INNFA: Instituto Nacional del Niño y la Familia.

JCPD: Junta Cantonal de Protección de Derechos.

JCPNA: Juntas Cantonales de Protección de Niñez y Adolescencia.

LOCNI: Ley Orgánica de Consejos Nacionales de Igualdad.

MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social.

MINEDUC: Ministerio de Educación.

MSP: Ministerio de Salud Pública.

NNA: Niñas, niños y Adolescentes.

ONG: Organización No Gubernamental.

PNBV: Plan Nacional del Buen Vivir.

PNDPINA: Plan Nacional Decenal para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

POA: Plan Operativo Anual

SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

SLPI: Sistema Local de Protección Integral.

SNDPINA: Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Niñez y Adolescencia.

SNEIS: Sistema Nacional de Equidad e Inclusión Social.

UNICEF: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

UNIPEN: Unidad de Policía Especializada en Niñez y Adolescencia.

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Yo, Verónica del Rocío Legarda León, autora de la tesis titulada “La política de protección integral a la niñez y adolescencia en el Ecuador: Los tarde, mal y nunca del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en el período 2003-2023”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, julio de 2023



Firma

Verónica del Rocío Legarda León

Resumen

La definición de una política pública para la protección integral de la niñez y adolescencia es fundamental para apuntalar los objetivos de las políticas de protección sectoriales necesarias para promover el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes de un país. De este modo, el principal elemento para que esta política pública sea, verdaderamente, integral es la definición de instrumentos y mecanismos que permitan que el Estado pueda ejecutar su capacidad de coordinación a través de una instancia rectora especializada que, a la vez, facilite que las niñas, niños y adolescentes, sus familias y las organizaciones de sociedad civil puedan implementar esquemas de gobernanza para, a través de mecanismos de exigibilidad de sus derechos, retroalimentar la ejecución de esta política pública.

No obstante, en el Ecuador esto no ha funcionado de manera eficiente debido a que, tras las reformas normativas e institucionales producto de la aprobación de la Ley Orgánica de Consejos de Igualdad (LOCNI) de 2014, el principio de especialidad de la política de protección integral de niñez y adolescencia se eliminó, dando paso a la adopción de una agenda por la igualdad intergeneracional que invisibilizó a las niñas, niños y adolescentes y sus necesidades de atención específicas.

De este modo, con esta tesina se pretende analizar, mediante el método de *process tracing* o rastreo de procesos, cómo la aprobación de esta Ley condujo a que existan deficiencias en la coordinación y gobernanza del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Niñez y Adolescencia (SNDPINA), instrumento central de la política de protección integral, lo que a su vez provocó ineficiencias en la garantía de los derechos de la infancia.

Agradecimientos

Agradezco a Carlos M. Rodrigues, mi asesor, quien con sus comentarios, apoyo permanente y consejos este trabajo de investigación pudo concretarse con éxito.

A las personas fueron parte de esta investigación a través de sus entrevistas: Manuel Martínez, Patricia Calero y Silvia Oleas, quienes, con su experiencia y perspectivas, aportaron la mirada crítica tan necesaria para esta tesina.

Finalmente, un profundo agradecimiento a todas las niñas, niños y adolescentes del país, a quienes les debemos un diseño de políticas públicas más efectivo, más transparente, pero, sobre todo, más humano.

Introducción

Según la Convención de Derechos del Niño (CDN) (1989) se puede definir a la protección integral como el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que el Estado dicta y ejecuta, con prioridad absoluta y con participación de las familias y la sociedad, para garantizar que las niñas, niños y adolescentes gocen de manera específica, efectiva y sin discriminación de los derechos que les son inherentes. De este modo, se espera que el Estado pueda efectuar acciones de restitución y reparación de los derechos de niños que se encuentran en vulnerabilidad. Así, esta intervención estatal posibilita que la niñez y adolescencia pueda ejercer las condiciones materiales para su bienestar y, a la vez, los responsables de su cuidado les procuren la protección ante circunstancias que puedan tener efectos negativos en su desarrollo psico-emocional.

Sin embargo, por razones relacionadas con los cambios normativos, los contextos políticos y los entornos económicos, los Estados no siempre pueden responder efectivamente a la protección especializada de la niñez y adolescencia. En el caso ecuatoriano, justamente estos cambios en el contexto sociopolítico han implicado reformas normativas e institucionales que han comprometido la coherencia de la política de protección integral a la niñez y adolescencia. Tal es el caso de la sanción de la Ley Orgánica de Consejos Nacionales de Igualdad (LOCNI) (2014) que eliminó el principio de especialidad del Sistema Nacional Descentralizado de Protección a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA), reformando a la vez toda su institucionalidad rectora, convirtiéndolo en un sistema de protección para todos los grupos de atención prioritaria reconocidos en la Constitución.

En este contexto, esta tesina pretende encontrar elementos que ayuden a analizar ¿cómo afectó esta reforma normativa a la coordinación y gobernanza del SNDPINA?, lo que a su vez permitiría comprobar que las reformas institucionales relacionadas con la protección integral a la niñez y adolescencia implementadas tras la aprobación de la LOCNI, han generado fallas de coordinación y gobernanza en el funcionamiento del SNDPINA, lo cual lo hace ineficiente en la atención y reparación de situaciones de desprotección de la niñez y adolescencia en el país.

Para ello, el abordaje teórico y metodológico de este documento de investigación se basará en el rastreo de procesos (*process tracing*) de la política de protección integral a la niñez y adolescencia durante el período 2003-2023, identificando sus objetivos, sus instrumentos y

sus principales resultados en cuanto a la coordinación y gobernanza del SNDPINA, determinando los elementos de coherencia en sus planteamientos.

El método de *process tracing* permite identificar los factores causales y su relación con los resultados. Por lo tanto, este enfoque metodológico destaca la importancia de los contextos sociopolíticos, económicos, culturales e históricos en los que se produce un fenómeno político (Cunial 2018). A través de este método se pretende construir una narrativa que ayudará a explicar, de manera persuasiva, los resultados en cuanto a la coordinación y gobernanza de la política de protección integral a la infancia en el Ecuador y su principal instrumento, el SNDPINA. Con este fin, además de analizar los elementos teóricos del diseño de políticas públicas como información secundaria que aporte al debate empírico, se realizarán una serie de entrevistas a expertos que ayuden a profundizar el análisis para corroborar la hipótesis planteada.

Las conclusiones obtenidas tras la determinación causal entre la aprobación de la LOCNI y la pérdida de especialidad de la política de protección integral, cuyos efectos sobre la gobernanza y coordinación del SNDPINA se evidencian en la ineficiencia para atender las situaciones de vulnerabilidad de los derechos de la niñez y adolescencia, permitirán establecer algunas recomendaciones sobre la importancia de recuperar la rectoría de una institución especializada que se encargue de la definición, implementación coordinada y la evaluación participativa de la política de protección integral a la niñez y adolescencia en el Ecuador.

Capítulo 1. La protección integral de la niñez y adolescencia: elementos teóricos relevantes

La protección integral de la niñez y adolescencia es un principio fundamental de la doctrina jurídica para la garantía de los derechos humanos. Estos principios jurídicos fundamentan los contenidos de las políticas sociales a nivel mundial, las mismas que están basadas en elementos clave como: el enfoque de derechos y, en el caso de la niñez y adolescencia, los principios de interés superior, prioridad absoluta y especialidad.

En este capítulo se abordan los contenidos de estos principios con el propósito de comprender mejor cuál es el sustento de la política de protección integral en el Ecuador.

1.1. El paradigma de la política pública

Para poder comprender qué implica el paradigma de la Protección Integral en términos del ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, primero se debe conceptualizar al paradigma de la Situación Irregular. La diferencia entre ambos enfoques permite comprender, con claridad, qué implicaciones tiene la protección integral para la calidad de vida de la niñez y adolescencia.

El paradigma de la Situación Irregular, en el ámbito de las políticas públicas, programas y servicios de los Estados latinoamericanos, fue hegemónico hasta la década de 1970, período en que la mayoría de países ratificó su compromiso de adoptar la Convención de Derechos del Niño. La lógica detrás de este enfoque establece el concepto de menor, concibiendo al niño o niña como un adulto en formación que debe estar sujeto a la voluntad de un adulto cuidador y, en caso de que este no exista, el Estado debe hacerse cargo de tutelar este cuidado.

De este modo, Acosta Betancor (2016) plantea que el paradigma de la Situación Irregular construyó una visión de niño/a basada en sus carencias y problemas relacionados con la pobreza; es decir, los niños y las niñas pobres vivían en situación de irregularidad o riesgo social, por lo que el Estado debía instaurar “una potencial acción judicial sobre aquellos niños y adolescentes en situación de dificultad” (Acosta Betancor 2016, 7). Esto se debía a que, para los Estados, la pobreza se asociaba discrecionalmente como una situación de abandono moral y/o material, relacionando estas carencias materiales con las dificultades para un adecuado desempeño de las funciones de cuidado de sus progenitores, quienes estaban en la obligación de proveer vestimenta, alimentación y educación a sus hijos e hijas. Cuando esto no les era

posible, el Estado se encargaba de retirarles la patria potestad de sus hijos e hijas para ubicarlos en instituciones de cuidado.

En este sentido, el paradigma de la Situación Irregular construye su noción sobre la niñez y adolescencia desde lo residual, considerando a los niños/as como objetos de protección por su situación de riesgo social, condición que el Estado debe corregir a través de una intervención basada en el control para evitar que este riesgo se convierta en una amenaza mayor para la sociedad.

El paradigma de la Protección Integral, por otro lado, establece la importancia de reconocer los derechos de la niñez y adolescencia como parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El rol activo que deben tener las niñas, niños y adolescentes dentro del desarrollo social, económico y político es considerado fundamental para la sociedad.

El paradigma de la Protección Integral se promulga tras la adopción, en 1989, de la Convención de Derechos del Niño (CDN), en la que se establecen los siguientes principios:

- 1) El eje central del paradigma de la Protección Integral es la afirmación de que todos los niños, niñas y adolescentes, sin discriminación alguna, son sujetos de derechos. Los mismos se agrupan en cuatro clases: derechos de supervivencia, derechos de desarrollo, derechos de protección y derechos de participación.
- 2) Desde esta perspectiva, todas las necesidades materiales y psicosociales de las niñas, niños y adolescentes se transforman en derechos y son exigibles. De este modo, la niñez y adolescencia debe recibir una atención integral para promover su desarrollo físico y emocional, el cual es responsabilidad del Estado, las familias y la sociedad.
- 3) El paradigma de la Protección Integral es un enfoque transversal a las acciones de carácter social y jurídico implementadas por el Estado, a fin de que pueda cumplir con su obligación de garantizar los derechos de la niñez y adolescencia.
- 4) En el plano jurídico, el paradigma de la Protección Integral se aplica a través de los siguientes principios:
 - a. Interés superior del niño: Determina la obligación de todas las autoridades administrativas y judiciales y de las instituciones públicas y privadas, de ajustar sus decisiones y acciones para el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia. A través de este principio se determina la responsabilidad del Estado, las familias y la sociedad en la generación de las

condiciones para asegurar las condiciones del desarrollo integral y protección de las niñas, niños y adolescentes a fin de que puedan ejercer sus derechos.

- b. **Prioridad absoluta:** Este principio se comprende como la obligación de las familias, el Estado y la sociedad a establecer los recursos materiales, técnicos y financieros necesarios para el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia. De este modo, ante una eventual escasez de estos recursos, el Estado debe destinar con prioridad aquellos recursos que queden disponibles, comprometiéndose a precisar mecanismos que permitan la vigilancia y exigibilidad de este principio en todos los niveles de gobierno, en las instancias de servicios públicas o privadas y en las familias y la sociedad. Asimismo, establece que, “en caso de conflicto, los derechos de la niñez y adolescencia prevalecen sobre los derechos de los demás” (CONA 2003, art. 12) grupos de atención prioritaria.
- c. **Participación:** este principio obliga a todos los tomadores de decisión, relacionados con el cuidado y protección de la niñez y adolescencia, a escucharlos y consultarlos para conocer sus deseos, intereses y perspectivas en todas aquellas situaciones que les sean inherentes.

A modo de resumen de este primer acápite, en la tabla 1.1.¹, Prieto Cruz (2012) hace una comparación entre el paradigma de la Situación Irregular y el paradigma de la Protección Integral, mostrando las principales diferencias entre ambos respecto a los enfoques de la niñez y adolescencia:

Tabla 1.1 Aspectos comparativos entre el paradigma de la situación irregular y el paradigma de la protección integral

Paradigma de la Situación Irregular	Paradigma de la Protección Integral
No reconoce la actoría de las niñas, niños y adolescentes	Reconoce la actoría de los niños, niñas y adolescentes. Define a las niñas, niños y adolescentes como personas, lo que conlleva a su auto reconocimiento y a su autoestima como condición para el ejercicio de la actoría.
Contiene una visión adultocéntrica, en donde los niños, niñas y adolescentes son objetivo pasivo, que genera relaciones de tutela, represión, autoritarismo, abuso, piedad, compasión, control, discrecionalidad	Las niñas, niños y adolescentes son sujetos activos, plenos de derechos sociales (derechos humanos: a la vida, educación, cultura, esparcimiento, no discriminación, dignidad, participación, libertad), pero no son sujetos plenos de derechos civiles o

¹ Esta tabla ha sido transcrita, textualmente, de Prieto Cruz (2012), tal como indica la referencia ubicada en la fuente.

	políticos.
El Estado, a través del Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, con los llamados Patronatos, son los únicos con poder para tomar medidas frente a los "desvíos" o "excesos" de las niñas, niños y adolescentes	Constituye una nueva institucionalidad para desjudicializar muchos de los problemas que afectan la vida de la niñez y adolescencia y lograr mayor efectividad.
Desconoce a los niños, niñas y adolescentes como personas, ciudadanos. Los considera "futuros adultos".	Reconoce a las niñas, niños y adolescentes como personas, reconoce su ciudadanía; por lo tanto, tienen un yo social, autonomía progresiva y una identidad de sujeto social pleno de derechos.
Tratan a los niños, niñas y adolescentes como no capaces, sin sentido ético de la vida, que no discriminan entre lo cierto y errado, no son capaces de expresar su voluntad.	Obliga a ver a los niños, niñas y adolescentes con capacidades para realizar muchas cosas, capaces de vivir con autonomía, de relacionarse con personas, de manifestar su voluntad, de distinguir progresivamente lo cierto de lo errado, de comprender el sentido ético de la vida, de actuar en el mundo con derechos y obligaciones de manera progresiva
Se constituían instituciones para aislar, excluir a las niñas, niños y adolescentes (internados, reformatorios, orfanatorios) en las que se los trataba como "menores", objetos de los adultos. Consideran en situación de riesgo a los y las menores de edad que viven en la calle, explotados por los adultos, bandas, pandillas, migrantes.	Los niños, niñas y adolescentes son ciudadanos integrados (que conviven en familia, en comunidades y en sus relaciones de producción y de consumo). Considera a las que están marginadas de los servicios sociales, explotadas o abandonadas como excluidas de la protección a la ciudadanía de forma integral.
El Estado tutela a los niños, niñas y adolescentes, a quienes denomina "menores", cuando la familia no podía ejercer protección (extensión del Estado o de la familia), en contraposición a los niños, niñas y adolescentes que tienen la protección familiar. Desprecian la voluntad del niño, niña o adolescente.	El Estado garantiza derechos y reconoce a las niñas, niños y adolescentes como sujeto, ciudadano en sí mismo.
Los requerimientos para la vida y el bienestar de los niños, niñas y adolescentes eran observados como necesidades básicas insatisfechas.	Transforma las necesidades en derechos, colocando el problema de la exigibilidad, no solo en el plano jurídico, sino también en el plano político y social de los derechos, para lo cual se acerca el Estado al ciudadano.

Fuente: (Prieto Cruz 2012, 70)

1.2. La política pública de la protección integral a la niñez y adolescencia en el Ecuador

Peters (2018) indica que el diseño de políticas públicas es un concepto que se utiliza para describir el proceso de creación de una respuesta política a un problema de política. Así, indica que la mayoría de los problemas públicos son complejos, inciertos y plantean desacuerdos entre los actores que se ven involucrados en ellos; por lo tanto, el diseño de políticas se resume en el esfuerzo que los tomadores de decisión realizan para integrar la comprensión de los problemas que se abordan con algunas ideas sobre los instrumentos utilizados para la intervención y los valores que se busca conseguir con su implementación (Peters y Fontaine 2022).

Tomando en consideración el hecho de que las políticas públicas son un conjunto de directrices y de procesos que recogen las demandas y necesidades de un grupo poblacional en particular, estas pueden transformarse en orientaciones y lineamientos de las instituciones gubernamentales para la gestión de sus recursos (Muela 2015). De este modo, a fin de que el Estado pueda garantizar la protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, los propios instrumentos de derechos a nivel internacional indican que cada marco jurídico, institucional y de políticas públicas debe incorporar como transversal el principio de especialidad como base fundamental para procurar el interés superior del niño que, como se ha mencionado, es un elemento sustancial en la protección integral.

Esto implica que, tanto el diseño normativo como el institucional deben referirse de manera específica a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Así, la Constitución de la República del Ecuador (CRE) en su artículo 95 indica 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” (CRE 2008, art. 95).

Además, la CRE determina que una de las competencias exclusivas del nivel central del gobierno es la rectoría de las políticas públicas nacionales que se ejerce a través de sus ministros y ministras. Por otro lado, los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) de nivel provincial, cantonal y parroquial deben responsabilizarse del diseño de políticas públicas en los ámbitos relacionados con sus competencias, las que deben estar alineadas al plan de desarrollo del gobierno nacional. Tal es el caso de los GAD municipales que, según lo establecido en la CRE, pueden implementar lineamientos de política propios o gestionar

mecanismos de participación ciudadana para la definición conjunta de políticas públicas de desarrollo cantonal (Muela 2015). Esto implica que deben existir adecuados mecanismos de coordinación, coherencia y gobernanza entre los diferentes niveles y sectores de gobierno, con el propósito de incorporar una visión integral de la política pública que articule las competencias y funciones por entidades y sectores con objetivos comunes, logrando una acción conjunta de la que puedan beneficiarse integralmente las niñas, niños y adolescentes y, a la par, hacer eficiente y efectiva la gestión pública.

Al mismo tiempo, sobre la institucionalidad para la protección integral, la CRE en su artículo 341 establece que esta se implementará “a través de sistemas especializados siendo el Sistema Nacional Descentralizado para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (SNDPINA) el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes” (CRE 2008, art. 341). Por otro lado, el Código Orgánico de Niñez y Adolescencia (CONA) plantea el marco jurídico especializado de la política de protección integral. Establece, en particular, la obligación del Estado y la responsabilidad de la familia y la sociedad para que la niñez y adolescencia pueda lograr su desarrollo integral y el disfrute pleno de sus derechos (CONA 2003).

Desde esta perspectiva, la política de protección integral de niñez y adolescencia- como cualquier otra política pública- no puede concebirse únicamente como un acto administrativo del nivel central de gobierno, tampoco puede estar inserta en una sola estructura de poder; esta debe ser concebida como un producto donde la participación activa y crítica de los sujetos es fundamental para efectivizar sus derechos. Este proceso de participación debe coordinarse con todos los niveles de gobierno y con otros actores, tanto de sociedad civil como del sector privado.

Como se ha mencionado anteriormente, esta política pública parte de la obligación que tiene el Estado de garantizar las condiciones materiales para el bienestar de las niñas, niños y adolescentes, y, a la vez, el compromiso que tienen los responsables de su cuidado- la familia y la sociedad- en procurarles la protección ante circunstancias que puedan tener efectos negativos en su desarrollo psico-emocional (León 2017).

Teniendo en cuenta esto, entonces, se puede decir que la política pública de protección integral de la niñez y adolescencia es el resultado de un proceso que busca ampliar las capacidades y las oportunidades de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, a fin de que puedan elegir, con base en estas oportunidades, la manera más idónea para

ejercerlos. Para ello, el Estado debe cumplir con sus compromisos y obligaciones para la garantía de estos derechos y su desarrollo, así como respetar los principios de interés superior, prioridad absoluta y especialidad.

1.3. La coordinación y gobernanza de la política pública: el principio de especialidad como elemento clave para la protección integral

Cuando se habla de la coordinación interinstitucional en las políticas públicas, el término se refiere a la actividad o función de los gobiernos que tiene incidencia en todas las actividades de diseño, pero sobre todo en la implementación, en donde se espera que los actores involucrados actúen concertadamente (Méndez Martínez 2020). Esta acción concertada implica también la necesidad de visualizar la posible relación entre sectores gubernamentales y no gubernamentales (Cunill-Grau 2014).

Para que los tomadores de decisión realicen una implementación coherente de las políticas públicas que conciben para solucionar un problema público complejo- es decir que esta implementación relacione objetivos e instrumentos correctamente-, es importante analizar cómo están determinadas las estructuras de las relaciones interorganizacionales entre los actores vinculados. Cuando estas relaciones interorganizacionales se vinculan a los elementos de la política social, pueden denominarse intersectorialidad; sobre todo cuando la determinación de sus objetivos está abocada a solucionar problemas complejos y multidimensionales.

Esta intersectorialidad se refiere a la relación entre actores públicos y privados- cuando lo que se quiere es mejorar el desempeño en la provisión de determinados servicios (Cunill-Grau 2014)- y a la relación entre sectores gubernamentales cuando la mirada ya no solo es la mejora en el desempeño de los servicios entregados, sino también “la solución del problema que se quiere enfrentar, advirtiendo que, si el problema es multicausal, la integración sectorial puede mejorar su abordaje integral” (Cunill-Grau 2014,7). Lo integral coloca en el centro de atención a la relación entre diversos sectores gubernamentales y esto es, precisamente, uno de los objetivos de la política de protección integral de la niñez y adolescencia.

De este modo, se pueden pensar en varias dimensiones para medir la naturaleza de estas relaciones y su grado de coordinación, para lo cual Méndez Martínez (2020) plantea las siguientes:

1. Densidad: concepto relacionado al número de relaciones existentes respecto del potencial de las mismas.
2. Multiplicidad: referido al número de tipos de vínculos.
3. Cercanía: concerniente al número de contactos o relaciones.
4. Centralidad: vinculado a los actores o nodos con mayor número de relaciones.
5. Huecos estructurales: relacionado a los vacíos entre los actores.

Como es de suponer, una relación interorganizacional es más fuerte cuanto más densos, variados y antiguos son sus vínculos. De este modo, Méndez Martínez (2020) concluye que:

Existe cierto consenso en que, si las relaciones interorganizacionales son estables, y a la vez son informales y se basan en la confianza, ello indicaría un nivel superior de “relacionamiento”. Por otro lado, las relaciones interorganizacionales también han sido analizadas en función de la naturaleza del proceso correspondiente, en cuyo caso se estudia, por ejemplo, el grado que involucra la profesionalización de los actores. Se entiende que las relaciones entre actores más profesionales tenderán a ser más fuertes, estables y cooperativas. (Méndez Martínez 2020, 279).

Como se ha mencionado, desde el punto de vista de la efectividad de la política de protección integral a la infancia, el concepto de coordinación es algo tan imprescindible como imperativo, sobre todo si la integralidad de esta política pública implica atender la multidimensionalidad de las problemáticas a las que se enfrenta la niñez y adolescencia con la confluencia de varias voluntades de diversos actores a nivel nacional y local. De tal manera, la coordinación es un elemento crucial para comprender el concepto de integralidad, ya que está ligada a la definición de intersectorialidad; siendo que, la integralidad es uno de los grados más avanzados de coordinación.

Autores como Bronzo y Repetto (2015) mencionan que la coordinación interinstitucional es necesaria para lograr la intersectorialidad, mas no puede asumirse como un sinónimo de la misma. Esto se debe a que la coordinación es necesaria para garantizar que no existan duplicidades, redundancias ni inconsistencias en la implementación de una política pública. Sin embargo, la coordinación no puede ser traducida en integración a no ser que ésta adquiera un significado más amplio (Bronzo y Repetto 2015).

Cunill-Grau (2014) sintetiza esta afirmación sobre las diferencias entre las expresiones y tipos de integración intersectorial, tal como se detalla en la tabla 1.2.

Tabla 1.2. Expresiones y tipos de integración intersectorial

Colaboración	Convergencia	Consolidación	Integración
Estándares de cualificación del personal	Disposiciones contractuales para la transferencia/ reasignaciones de fondos	Planes y presupuestos multiagencias/ multiáreas/ multidisciplinas	Acuerdos formales entre servicios.
Formularios/procesos de solicitud únicos	Acuerdos contractuales con una "agencia rectora"	Equipos interagenciales para el suministro continuo de servicios	Metas y objetivos compartidos claramente
Protocolos de manejo de casos comunes	Aportes presupuestarios/ recursos compartidos	Planificación interagencias fusionada/división del trabajo/responsabilidad	Legislación que requiere asociación entre agencias
Administración funcional centralizada		Capital humano/ activos físicos compartidos	Fusión de algunos sistemas
Autoridad de coordinación/ (re) programación de TIC			Fondos compartidos
			Arreglos comunes de gobernanza
			Enfoque conjunto para la capacitación, la información y las finanzas.

Fuente: (Cunill-Grau 2014, 20)

Parecería ser lógico que, si hay un solo gobierno, las instancias gubernamentales trabajen de manera colaborativa, no obstante, en la práctica, esto no funciona de este modo. Por ejemplo, puede suceder que varios sectores institucionales trabajen de forma simultánea en función de los propósitos de un solo sector, o que un solo objetivo marque el ritmo de actuación de todos los actores gubernamentales sin que esto se traduzca, necesariamente, en relaciones interorganizaciones.

La implementación de políticas sociales integrales a nivel local implica, también, lógicas de coordinación intersectorial que, a la vez, significan mecanismos de comunicación intergubernamental que interpelan a distintos sectores de carácter nacional como subnacional. Esto en vista de que, mientras existan más canales bidireccionales que faciliten el consenso con los niveles locales, más interactivo el modelo de relaciones intergubernamentales y, por

lo tanto, mayor fortalecimiento del abordaje integral de los problemas sociales (Cunill-Grau 2014).

Solo cuando existe una colaboración interinstitucional clara en torno de un propósito común, se efectiviza la idea de intersectorialidad. No obstante, la colaboración interinstitucional puede aplicarse de diferentes formas, las que podrían ir desde la definición de contactos y redes -para alcanzar un mejor entendimiento de lo que hacen o pueden hacer las demás organizaciones frente a una intención compartida-, a la “coordinación para evitar duplicidades o alcanzar mayor coherencia, hasta la integración para el logro de un propósito de transformación social” (Cunill-Grau, Bronzo y Repetto 2015, 412).

Por otro lado, el concepto de gobernanza está relacionado con la manera en la que el Estado utiliza sus capacidades gubernativas para determinar acciones directivas que posibiliten que “los actores políticos, económicos y sociales se entiendan, complementen, contrapesen y que, como resultado de esa interacción, identifiquen los problemas de su convivencia” (Aguilar Villanueva 2007, 42). De este modo, se puede concebir a la gobernanza como la interdependencia o asociación entre actores sociales, políticos, económicos y gubernamentales que faculta el cumplimiento de objetivos y, por lo tanto, hace posible que exista un direccionamiento de la sociedad.

Un aspecto sustancial del concepto de gobernanza es que, si bien se considera que la capacidad directiva del gobierno es fundamental para conseguir los objetivos de política pública, la provisión de servicios y demás aspectos normativos e institucionales relacionados con el bienestar de la sociedad, no es suficiente para lograr acuerdos que posibiliten estos logros. La participación de la sociedad en la definición de estos objetivos es fundamental para una efectiva gobernanza (Aguilar Villanueva 2007).

Considerando lo anterior, para el caso de la política de protección integral de la infancia en el Ecuador, las acciones de coordinación y gobernanza para su efectiva implementación están relacionadas con el principio de especialidad. Este puede ser definido como la obligación que tiene el Estado de crear normativas, procedimientos e instituciones que presten especial atención a las necesidades y a los derechos de la niñez y adolescencia (CONA 2003).

Por lo tanto, la coordinación y la gobernanza de la política de protección integral son efectivas cuando, tanto las relaciones interorganizacionales e intersectoriales como la capacidad del Estado de definir rectorías específicas, están articuladas de manera coherente con los

objetivos establecidos para efectivizar el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia. Esto en vista de que, por el principio de especialidad, es necesario que el Estado pueda “crear un sistema especializado con normas y procedimientos diferentes al de los adultos con magistrados y funcionarios especialmente capacitados en cuestiones relativas a los derechos de niños y adolescentes y competencia específica” (Barbirotto 2015, 2).

Capítulo 2. La mirada sistémica de la protección integral a la infancia: Los sistemas de protección a la infancia en América Latina

Como se ha mencionado en líneas anteriores, la aprobación de la CDN por los países de América Latina ha implicado el re significación de los problemas relacionados a la niñez y adolescencia. Por un lado, esto implicó la comprensión, por parte de los tomadores de decisión, que muchas de estas problemáticas presentan múltiples dimensiones y responden a causas variadas interrelacionadas entre sí. Por otro lado, la complejidad vinculada a las temáticas de niñez y adolescencia se relaciona con la perspectiva de la integralidad de la protección que requiere este grupo poblacional desde el enfoque de derechos (Cunill-Grau, Bronzo y Repetto 2015). Por lo tanto, en la actualidad, parece existir en la región un consenso que indica que para el desarrollo de políticas de protección integral dirigidas a niñas, niños y adolescentes es fundamental comprender asuntos estructurales que afectan su ejercicio de derechos como: la pobreza, la vulnerabilidad, la exclusión y la desigualdad. Asimismo, en América Latina, la integralidad de la política pública implica, como se ha mencionado en el acápite anterior, una acción intersectorial que aporta en el re conceptualización de los asuntos sociales y que involucra al enfoque de derechos como elemento clave para resolver problemas multidimensionales.

Este abordaje sistémico de la protección integral a la infancia no solo implica la necesidad del acceso a servicios de carácter universal- como salud y educación-, sino la incorporación de políticas sectoriales que generen las condiciones para que las niñas, niños y adolescentes y sus familias, puedan ampliar sus oportunidades. Así, Cecchini y Martínez (2011) indican que:

En términos conceptuales, la integralidad de un sistema de protección (de la infancia) puede ser pensado a nivel de las políticas, sus planes y programas (la oferta) así como desde los individuos (los niños), las familias y las comunidades (la demanda). En el caso de la oferta de políticas y programas, existen dos ejes de integración que deben ser considerados con especial atención durante las etapas de diseño, implementación y operación de los sistemas de

protección: el horizontal (o sectorial) y el vertical (según los niveles administrativos en los cuales se ejecutan las políticas) (Cecchini y Martínez 2011, 30).

Ahora bien, antes de avanzar hacia la conceptualización de los sistemas de protección integral de la niñez y adolescencia, es importante comprender cómo el enfoque sistémico de la protección integral de la infancia tiene relación directa con la coherencia en la determinación de sus objetivos. Así, Kagan et. al. (2016) indican que la teoría sistémica es un paradigma que considera que los sistemas, biológicos o sociales, tienen propiedades y patrones comunes, y que a través de su interacción se pueden comprender los fenómenos complejos. Ahora, si a este paradigma le incorporamos la teoría institucional y la teoría adaptativa, Kagan et. al (2016) también plantean que las organizaciones no son instancias fijas y/o estáticas, sino que estas son maleables y sujetas a cambios y, como los sistemas, los cambios a los que se enfrentan para responder a las complejidades sociales no pueden comprenderse observando una sola institución, programa o política, sino a su conjunto como diversos elementos que se relacionan entre sí (Kagan et. al. 2016).

Entonces, desde esta perspectiva, los sistemas nacionales de protección integral a la infancia se definen como un conjunto de marcos normativos que, a la vez, definen instituciones, políticas públicas y servicios cuyo objetivo común es garantizar los derechos de la niñez y adolescencia en todos los ámbitos del bienestar social a través de un diseño organizacional y operativo (Morlchetti 2013). De la misma manera, dos Santos (2018) define a los sistemas de protección como instancias clave que aportan en la prevención de los riesgos vinculados a la protección, determinando respuestas en este sentido.

Es así como, atendiendo a la lógica sistémica, en Ecuador el CONA (2003) define al sistema nacional de protección integral a la infancia como el proceso de articulación y coordinación entre organismos y servicios públicos y privados que buscan la protección integral de la niñez y adolescencia.

En el caso de otros países de la región, al igual que en el Ecuador, son las normativas especializadas en niñez y adolescencia las que crean sus sistemas nacionales de protección, estableciendo sus objetivos, componentes y organismos, así como también entidades especializadas que determinan la rectoría de estos sistemas y, por lo tanto, su modelo de gestión.

En el anexo 1 se detalla el marco jurídico de niñez, el objetivo del sistema de protección y el modelo de gestión de algunos países de América Latina². De este modo, se pueden hacer comparaciones entre unos y otros para verificar cómo enfocan los principios del paradigma de la protección integral en la operativización de sus sistemas de protección a la infancia.

Analizando esta información, se puede concluir que, en la mayoría de casos, los países con sistemas nacionales de protección a la infancia funcionales, tienen legislaciones específicas que establecen una clara rectoría, organismos especializados en la materia y modelos de gestión a nivel territorial, cuyo funcionamiento destina presupuestos específicos.

Esto implica que, para garantizar los derechos de la infancia y el cumplimiento de los preceptos establecidos en la CDN, la mayoría de países latinoamericanos estudiados determinan a los principios de interés superior y especialidad como elementos sustanciales de sus políticas de protección integral a la infancia y, alrededor de esta, definen claros mecanismos de coordinación intersectorial y gobernanza colaborativa para hacerlas más eficientes.

Capítulo 3. El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de niñas, niños y adolescentes del Ecuador

En este capítulo se abordan los contextos políticos y económicos que determinaron los cambios centrales en la agenda pública de la política de protección integral en el Ecuador. Con estos elementos se trata de profundizar en las motivaciones políticas y económicas sobre las que los tomadores de decisiones de política pública, vinculados con los gobiernos de turno durante el período de análisis, se basaron para establecer los cambios en el modelo de gestión especializado del SNDPINA, pasando a una lógica de abordaje intergeneracional en la protección integral.

3.1. Contexto político y económico de la Protección Integral en el Ecuador

En el Ecuador, según datos del INEC (2022), existen casi 6,7 millones de niñas, niños y adolescentes. De este total, aproximadamente el 50% enfrentan privaciones en educación, salud, alimentación y sus hogares no tienen los ingresos suficientes para procurar su sobrevivencia (INEC 2015). Asimismo, datos de la Encuesta Nacional sobre Relaciones

² Los países escogidos para el análisis sobre los sistemas de protección son aquellos cuyos marcos normativos sobre niñez y adolescencia especifican mecanismos especializados en la protección integral de niños, niñas y adolescentes, a excepción del caso de Chile que fue escogido por su mirada de la niñez desde el paradigma de la situación irregular que ayuda a comparar el enfoque normativo de los otros países que sustentan su propuesta de sistema en el paradigma de la protección integral.

Familiares y Violencia de Género en el Ecuador (2019), indican que 4 de cada 10 niñas, niños y adolescentes han sufrido violencia extrema en sus hogares como elemento cotidiano de su crianza. Esto implica que en el Ecuador las políticas públicas y programas de atención a la niñez y adolescencia están teniendo fallas en incorporar elementos relacionados con la protección integral a este grupo de atención y, por esta razón, las situaciones de vulneración de sus derechos resultan recurrentes (INEC 2019).

Como se ha mencionado anteriormente, a pesar de que los instrumentos jurídicos indican que la protección integral a la infancia por parte del Estado debe considerar la definición de políticas públicas intersectoriales eficientes y efectivas, en el Ecuador el análisis de los resultados de la implementación de esta política pública da cuenta de que objetivos y prioridades han ido variando según el contexto político y económico. Así se pueden determinar tres momentos característicos en esta evolución: el primero, durante el período comprendido entre el 2006 y 2014, en el cual el Ecuador fortaleció la gestión pública del Estado, mejorando los resultados de sus políticas socioeconómicas, principalmente gracias a los altos precios del petróleo que a junio de 2008 se ubicaban en USD 117 por barril. Esta situación de bonanza le permitió al gobierno dinamizar la economía, mejorar los procesos de distribución del ingreso y fortalecer la capacidad de inversión estatal (Observatorio Social del Ecuador 2018).

El segundo momento está ubicado a finales de 2014, año en el que los bajos precios del crudo (USD 36,8 por barril) detonaron una crisis económica cuyos efectos, en el presente, se evidencian en la reducción de la disponibilidad de recursos que sostengan los niveles de inversión pública que se realizaron entre 2006 y 2016, así como en el presupuesto de los gobiernos locales para la atención a grupos prioritarios (Observatorio Social del Ecuador 2018).

Durante el período 2006-2014, el Ecuador registró importantes resultados en las políticas redistributivas, que tuvieron altos impactos en el resto de políticas sociales, dando respuestas a problemas estructurales como la pobreza por ingresos, la misma que se redujo del 38% en 2006 al 23% en 2014; mientras que la desigualdad, medida a través del coeficiente de Gini, se redujo de 0,54 a 0,47 entre 2013 y 2016 (Observatorio Social del Ecuador 2018). A pesar de esto, la crisis económica de 2014 producida por la reducción de los precios de petróleo desaceleró la tendencia en la reducción de la pobreza, misma que se situó en el 23% tanto para el 2015 como para el 2016 (Observatorio Social del Ecuador 2018).

Finalmente, el tercer momento se inicia en 2020 tras la pandemia de COVID-19. Así, el impulso de medidas de aislamiento social obligatorio y la suspensión de las actividades económicas como elementos para frenar los contagios, produjeron “el incremento de gastos estatales realizados para atender necesidades por encima de las asignaciones presupuestarias, lo que significó la contracción de la economía y el aumento de las condiciones desfavorables en la población en situación de vulneración” (Universidad Técnica Particular de Loja 2020).

Considerando lo anterior, es importante tomar en cuenta que la descripción del panorama económico resulta de relevancia para comprender el estado de situación de la política de protección integral a la infancia, y las razones por las que se ha visto limitada por el escenario socioeconómico. Como se ha visto, las crisis generalmente imponen recortes a las políticas públicas, programas y servicios de carácter social, teniendo un efecto directo en su eficacia. Así, la política de protección integral a la niñez y adolescencia ha tenido varias lógicas en cuanto al cumplimiento de sus objetivos, las que han estado relacionadas con la forma cómo el gobierno de turno ha respondido a los momentos y prioridades del contexto económico.

Respecto a los elementos político-institucionales, entre 2007 y 2016, la recuperación del papel planificador y rector de las políticas públicas a nivel nacional por parte del Estado caracterizó la dinamización de la política pública del sector social y, por lo tanto, la de protección integral. Este cambio implicó, al mismo tiempo, la implementación de una lógica centralizada en la formulación y gestión de la política pública por parte del Estado central, sobre todo en las áreas de salud, educación, seguridad, e inclusión social (Observatorio Social del Ecuador 2018). Así, la política de protección integral a la infancia –misma que se interrelaciona con las áreas antes mencionadas- también tuvo, hasta 2013, una lógica de planificación centralizada y ejecución desconcentrada, con una rectoría específica a nivel nacional con el involucramiento del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (CNNA) y, a nivel local, con los consejos cantonales de niñez y adolescencia (CNNA). Luego, en 2014, el CNNA se transformó en el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) y, a nivel local, los CCNA se transformaron en consejos cantonales de protección de derechos (CCPD).

Mientras que, para el período 2017-2022, los objetivos de política pública de los gobiernos de turno estuvieron caracterizados por la reforma y, en algunos casos, eliminación de las entidades estatales creadas entre el 2009 y el 2016. Esto ha significado una disminución del gasto público como medida de la eficiencia en la gestión gubernamental, situación que ha

tenido un impacto negativo en la capacidad del Estado para garantizar, de manera integral, los derechos de la niñez y adolescencia.

De la misma manera, se puede argumentar que la política de protección integral a la niñez y adolescencia, desde el 2012, ha estado centrada en la ampliación del acceso y la cobertura de los servicios dirigidos a la infancia sobre todo en: salud, educación y desarrollo infantil. Sin embargo, la institucionalidad de la política social encargada de la protección integral de la niñez y adolescencia ha perdido sus características de especialidad.

En 2014 se aprobó la LOCNI (2014), lo que significó que el CNII tenga como competencias: la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas generacionales³. La transversalización de los procesos de observancia en la política generacional tuvo como efecto, específicamente, que este organismo no considere el principio de prioridad absoluta que tiene la infancia ante los demás grupos de atención prioritaria en la definición de las políticas públicas, programas y servicios.

3.2. Composición y modelo de gestión del SNDPINA para el período 2003-2023

El CONA (2003) define en su artículo 190 que el SNDPINA es:

[El] conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan; controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia; define medidas, procedimientos; sanciones y recursos, en todos los ámbitos, para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (CONA 2003, art. 190).

La gestión descentralizada del SNDPINA está concebida desde el planteamiento que, al respecto, hace Cunill-Grau (2014). La autora indica que la descentralización es uno de los esfuerzos de la intersectorialidad en las políticas sociales, donde lo local es un marco de acción para una estrategia social que busca ser eficaz en su propósito de integración. Es decir, pretende que los espacios sociales e institucionales sean más cercanos a sus destinatarios, así, la gestión descentralizada del sistema de protección integral procura una actuación gubernamental intersectorial que aparece reflejada en los territorios donde residen las

³ Según el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (2014), las políticas públicas generacionales implican la consecución de procesos y mecanismos para “garantizar el pleno ejercicio de derechos, igualdad y no discriminación de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultas mayores” (CNII 2014). Desde esta perspectiva, se puede concluir que, al no existir una entidad específica que pueda ser rectora de las políticas de protección integral para la niñez y adolescencia, tampoco se están garantizando los principios de interés superior, especialidad y especificidad que requiere esta política para ser efectiva.

familias. En lugar de entregar prestaciones dispersas en muchos programas e instituciones, su lógica de operación y focalización es concebida como “sistemas integrados de prestaciones dirigidas a un mismo grupo de población con una institucionalidad única” (Cunill-Grau 2014, 14).

Por otro lado, la CRE reconoce una institucionalidad especializada para la protección integral de la niñez y adolescencia a través del SNDPINA y determina que el sistema de administración de justicia también deberá tener un servicio especializado para la infancia. Esta especialidad del SNDPINA está relacionada, nuevamente, con los planteamientos de coordinación intersectorial e integralidad de Cunill-Grau (2014), que indican que el fundamento político de las políticas sociales es la especificidad de la integralidad, el cual es un concepto asociado a la transformación de los servicios públicos en elementos que buscan aportar a un cambio integral en los sujetos sociales a los que están dirigidos. Así, la gestión de un sistema de protección integral propiamente dicho busca responder a la pregunta de cómo converger las acciones educativas, sanitarias, de salud y cualquier otra que se requiera para dar respuestas integrales a un problema social multidimensional.

Esta noción está en concordancia con lo planteado por dos Santos (2018) sobre los objetivos de los sistemas de protección a la infancia que deben generar “las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas” (dos Santos 2018, 4).

En el Ecuador el SNDPINA, ahora denominado Sistema Nacional de Protección de Derechos, ha funcionado con dos modelos de gestión: el primero reconocido en los marcos normativos del período 2003-2013, en donde los actores vinculados a la implementación del SNDPINA, y por lo tanto a la implementación de la política de protección integral se organizaban de la siguiente manera:

1. Organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas: Instancias encargadas de la rectoría de la política pública, tenían como objetivo principal determinar los objetivos e instrumentos procedimentales de la protección integral a la infancia. Entre estos organismos estaban:
 - a) Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, instancia responsable de la planificación, observancia, control y evaluación de las políticas de protección integral a nivel nacional. Por su especialidad, era la autoridad rectora de la política de protección integral, responsable de formular los planes decenales de protección integral en concordancia con las recomendaciones emitidas por el Comité de Derechos del Niño.

- b) Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia (CCNA), instancias de los gobiernos seccionales municipales encargadas de la coordinación territorial, observancia y exigibilidad de derechos. Estas instancias eran las encargadas de definir, implementar, observar, evaluar y sancionar el incumplimiento de las políticas de protección de derechos de la infancia a nivel municipal.
2. Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos:
- a) Juntas Cantonales de Protección de Niñez y Adolescencia (JCPNA): estas instancias eran las encargadas de establecer y activar mecanismos y rutas de protección de índole administrativa a nivel territorial para prevenir, proteger, atender y restituir los derechos de la niñez y adolescencia. Además, estos organismos estaban vinculados al Consejo Cantonal de Niñez y Adolescencia, pero con una gestión autónoma.
 - b) Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia, Jueces de la Niñez y Adolescencia, Policía Especializada en Niñez y Adolescencia: con respecto de estos organismos, en el caso de los jueces especializados de niñez y adolescencia, se puede decir que el Consejo Nacional de la Judicatura ha precautelado su existencia, destinando acciones específicas para fortalecer la justicia especializada en niñez y adolescencia y cumplir con lo establecido en la CRE (2008). La Dirección Nacional de Policía Especializada en Niñez y Adolescencia (DINAPEN) tenía competencias relacionadas a la investigación de casos de violencia de género, trata, familia, entre otros, relacionados a las temáticas de niñez y adolescencia
3. Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos:
- a) Entidades públicas de atención: servicios de salud, educación, servicios de atención a la primera infancia, etc.
 - b) Entidades privadas y comunitarias de atención: organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, redes de atención comunitaria, etc.

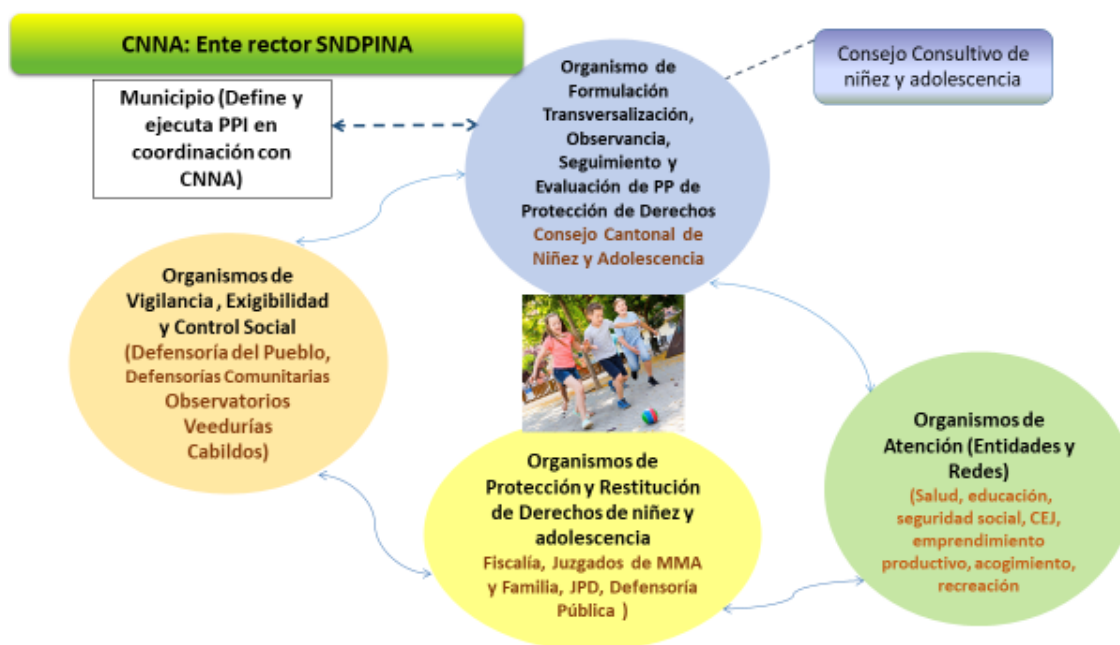
A estos actores del SNDPINA, también se podían sumar otros que, a pesar de que no tienen competencias directas en el funcionamiento del sistema, tenían incidencia en la definición de la propia política pública y en sus instrumentos:

- 1. Corte Constitucional, instancia que en la actualidad ha emitido varias normas que permiten complementar los marcos jurídicos en torno a la protección integral de la niñez y adolescencia.

2. El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) que ha sido, desde esta época, el principal asesor técnico y financista del gobierno en temáticas relacionadas con la protección de la niñez y adolescencia
3. Coaliciones y plataformas de sociedad civil defensoras y promotoras de los derechos de la niñez y adolescencia: Estas organizaciones están conformadas por organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales que tienen agendas relacionadas con temáticas de niñez y adolescencia.

El gráfico 3.1. muestra el nivel de relación entre los organismos del SNDPINA a nivel local y concibe a un modelo de gestión de la manera cómo el SNDPINA se implementaba a nivel municipal en el período 2003-2013:

Gráfico 3.1. Relación de los organismos de SNDPINA a nivel cantonal: período 2003-2013



Fuente: Elaborado por la autora a partir de información tomada del (CONA 2003).

Para el período 2014-2023, el SNDPINA se convierte en el Sistema Nacional de Protección de Derechos, cambiando la protección integral especializada en niñez y adolescencia por una protección de todos los grupos de atención prioritaria reconocidos en la Constitución, con una lógica de abordaje intergeneracional. De este modo, tal como se ha dicho anteriormente, la

Ley de Consejos de Igualdad reforma la composición del sistema de protección, reconociendo a los siguientes organismos:

1. Organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas: A pesar de que se reconocen estos organismos, se elimina la entidad especializada de la rectoría de la política de protección integral y se la reemplaza por la siguiente estructura:
 - a) Ministerio de Inclusión Económica y Social, ente rector de la política a nivel nacional. Sin embargo, una de las debilidades más importantes de este actor es la falta de claridad con respecto a la rectoría y articulación de la política de protección integral a la infancia a nivel nacional, ya que su gestión está enfocada a la atención de todos los grupos prioritarios considerando su ciclo de vida.
 - b) El CNNA se convierte en el CNII que ahora es la instancia responsable de la observancia, transversalización y evaluación de las políticas de protección intergeneracional a nivel nacional y local, eliminándose su capacidad de sanción en caso de incumplimiento.
 - c) Los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia se transforman en Consejos Cantonales de Protección de Derechos, instancias de los gobiernos seccionales municipales encargadas de la coordinación territorial, observancia y exigibilidad de derechos, pero de la misma manera se elimina su capacidad de sanción. Estas instancias son las encargadas de definir, implementar, observar y evaluar las políticas de protección de derechos e inclusión social con enfoque intergeneracional a nivel municipal.
2. Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos:
 - a) Las Juntas Cantonales de Niñez y Adolescencia se convierten ahora en Juntas Cantonales de Protección de Derechos: estas instancias ahora son las encargadas de establecer y activar mecanismos y rutas de protección de índole administrativa a nivel territorial para prevenir, proteger, atender y restituir los derechos de toda la población en situación de vulnerabilidad. Así, la falta de especialización de sus equipos técnicos, el desconocimiento de herramientas y procedimientos para determinar el interés superior del niño que permita motivar sus actuaciones, los escasos recursos técnicos y financieros, han debilitado estas estructuras a nivel territorial.

b) Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia, a pesar de que la Constitución los reconoce, el Consejo de la Judicatura ha implementado jueces de carácter multicompetentes, desconociendo la especialidad en niñez y adolescencia. De la misma manera, la Dirección Nacional de Policía Especializada en Niñez y Adolescencia (DINAPEN), desde el 2019, fue reestructurada a unidad cuyas competencias también se relacionan a la investigación de casos de violencia de género, trata, familia, entre otros, lo que limita sus recursos y su actuación a nivel nacional.

3. Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos:

- a) Entidades públicas de atención: incluyen todos los servicios públicos con enfoque de abordaje intergeneracional.
- b) Entidades privadas y comunitarias de atención para todos los grupos de atención prioritaria.

Como actores adicionales del Sistema de Protección en este período se pueden sumar otros que, a pesar de que no tienen competencias directas en el funcionamiento del sistema, si tienen incidencia en la definición de la propia política pública y en sus instrumentos, los cuales son:

- Asamblea Nacional que en 2018 implementó la Comisión Ocasional de Niñez y Adolescencia y en 2020 se convirtió en Comisión Permanente. Esta instancia está encargada de transversalizar las temáticas de niñez y adolescencia en el marco jurídico nacional; y en la actualidad, esta Comisión está debatiendo la reforma al CONA que ahora se llamará Código Orgánico para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. La lógica de actuación de los miembros de esta Comisión está supeditada a las concepciones propias que cada uno de sus miembros tienen sobre los derechos de la infancia, lo que pone en riesgo los contenidos de la nueva ley.

En el gráfico 3.2. se puede ver el modelo de gestión del sistema de protección a nivel municipal. La principal diferencia con el anterior es la obligación que tienen los municipios de atender a todos los grupos de atención prioritaria al mismo tiempo, transversalizando el enfoque de atención intergeneracional además de los enfoques de los otros consejos de igualdad como: género, interculturalidad, movilidad humana y discapacidad, saturando la gestión operativa de las juntas de protección entre otras instancias a nivel local.

Gráfico 3. 2. Relación de los organismos de SNDPINA a nivel cantonal: período 2014-2023



Fuente: Elaboración por la autora a partir de información tomada de (LOCNI 2014) y (COOTAD 2015)

3.3. El enfoque de atención intergeneracional y su impacto en la política de protección integral y el SNDPINA

Para saber cuál ha sido el impacto sobre la coherencia entre objetivos e instrumentos de la política de protección integral de la niñez y adolescencia en el Ecuador, es importante analizar cómo se han dado sus cambios normativos, institucionales y de gestión durante el período 2003-2023.

Visualizando la cronología de la institucionalidad de la protección integral en el país, es importante señalar que la Constitución de la República de 1998 empezó a establecer sus pilares y elementos más importantes. En este año se reconoce la importancia de definir un plan de acción para la implementación de los programas y servicios de protección integral a nivel nacional y local denominado Plan Decenal de Protección Integral que establecía los objetivos y prioridades de la política pública para los 10 años subsiguientes (Calero 2023, Entrevista Sistema de Protección y política de protección integral en el Ecuador). De la misma manera, con este marco jurídico se dieron las definiciones iniciales de lo que debería ser el SNDPINA (Martínez 2023, Entrevista sobre la pérdida de especialidad del SNDPINA y su impacto en la política de protección integral), mismo que se concretó tras el diseño del libro tercero del CONA de 2003 en donde, según su artículo 190, el sistema de protección fue

concebido en sus objetivos, componentes, organismos y proceso de articulación. Esta conceptualización fue recogida por la Constitución de 2008.

No obstante, esta conformación del SNDPINA ha sufrido cambios sustanciales a través de las varias reformas ocurridas desde el 2008 hasta la fecha. A pesar de que la CRE reconoce y enuncia a este sistema como especializado para la niñez y adolescencia, lo define como parte del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (SNIES). Según el artículo 340 de la CRE, el SNIES 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 Constitución⁴” (CRE 2008, art. 340) y estará compuesto por los ámbitos de educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, vivienda, deporte, cultura, seguridad social, ciencia y tecnología. Sin embargo, el único sistema que se mantiene como especializado, según el artículo 341 de la CRE, es el SNDPINA y lo reconoce como el responsable directo de la protección integral de la niñez y adolescencia.

De la misma manera, la CRE en su artículo 156 dispone la creación de los consejos nacionales de igualdad a cargo de

[...] la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana (CRE 2008, art. 156).

Por otro lado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomía (COOTAD) (2010) también establece cambios en la concepción y funcionamiento del SNDPINA pues dispone la organización de Sistema de Protección Integral en competencia de los GAD municipales para su implementación, y de los GAD provinciales y parroquiales para la promoción de acceso a los grupos de atención prioritaria de sus territorios. Este marco normativo también crea los Consejos Cantonales de Protección de Derechos a nivel municipal que, como hemos mencionado, son las instancias encargadas de hacer observancia de las políticas públicas municipales para la inclusión de los grupos de atención prioritaria a nivel cantonal.

Finalmente, tal como se hace referencia anteriormente, la LOCNI (2014) establece la organización y funcionamiento de estos Consejos, manda la transformación de los consejos

⁴ Esta definición de sistema es un concepto compartido con el SNDPINA según lo planteado en el artículo 190 del CONA de 2003.

cantoniales de niñez y adolescencia en consejos cantoniales de protección de derechos, suprimiendo una parte importante del CONA, principalmente relacionada con el SNDPINA.

Según estos cambios normativos, el abordaje de las políticas públicas de protección a los demás grupos de atención prioritaria debe incluir el enfoque de generacionalidad⁵ y la competencia de transversalizar este enfoque en todo el ciclo de políticas públicas es de los consejos nacionales de igualdad. De este modo dos Santos (2018) en su análisis sobre la situación del SNDPINA en el Ecuador, plantea algunos elementos para determinar cuál ha sido el impacto que este concepto ha tenido en la política de protección integral de niñez y adolescencia; así, define los siguientes elementos:

1. **Institución del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social**, el cual establece como paradigma de la protección dos elementos importantes: a) el ciclo de vida⁶, y b) los grupos de atención prioritaria. Desde esta perspectiva, este sistema puede concebirse como una categoría de organización de la gestión de las políticas públicas de inclusión, concibiendo entre ellas a la de la protección integral. Además, la CRE plantea que este sistema estará conformado por otros sistemas como: el sistema nacional de educación, el sistema nacional de salud, sistema de seguridad social, sistema nacional de cultura, sistema de comunicación social, sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales. Además, el artículo 340 de la CRE indica que estará articulado al Plan Nacional de Desarrollo y al SNDPINA.
2. **Relación entre SNDPINA y SNEIS**, el artículo 341 del Capítulo Primero referido a Inclusión y Equidad del Título VII de la Constitución hace mención al sistema de protección de la niñez y adolescencia. Establece que es el Estado quien tiene la responsabilidad de garantizar “las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas” (CRE 2008, art. 341). De este modo, tal como se ha indicado anteriormente, se señala que la protección integral en el país se concreta a través de sistemas especializados guiados por principios específicos y en relación con el SNEIS. De estos sistemas especializados, el SNDPINA es el único que se menciona en la Constitución. Según el artículo 341, este tiene dos características sustanciales: (a) misión:

⁵ Según el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (2014), las políticas públicas generacionales implican la consecución de procesos y mecanismos para “garantizar el pleno ejercicio de derechos, igualdad y no discriminación de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultas mayores” (CNII 2014).

⁶ Haciendo una interpretación del artículo 341 de la Constitución de la República se puede ver que para este instrumento jurídico el Estado “generará las condiciones de la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas” (CRE 2008, art. 341)

asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes y (b) integración: son parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias. En comparación con lo establecido en el CONA, estas características son muy generales y poco explícitas en lo que respecta a la configuración de lo que es un sistema especializado y, asimismo, da muy pocas explicaciones de cómo estos elementos deben relacionarse con los consejos nacionales de igualdad.

3. **Creación del Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional**, la LOCNI de 2014 creó cinco consejos: de género, intergeneracional, de pueblos y nacionalidades, de movilidad humana y de discapacidades. Esto significó que se derogaron los organismos especializados de definición, planificación, control y evaluación de políticas públicas instituidos mediante el artículo 193 del CONA. Así, el Consejo Cantonal de Niñez y Adolescencia y los demás consejos nacionales de mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos y montubios, discapacidades, creados con la Constitución de 1998, son constituidos en consejos nacionales para la igualdad. De la misma manera, mediante su disposición transitoria décima, transforma los consejos cantonales de niñez y adolescencia, reconocidos en el CONA, en consejos cantonales para la protección de derechos. El impacto de este marco legal, como se ha dicho previamente, es directamente la pérdida de rectoría en la política de protección integral, por lo que se podría decir que este proceso se convirtió en la "estocada final para salvaguardar la especialidad del SNDPINA" (Calero, Entrevista sobre las consecuencias de la pérdida de especialidad en el SNDPINA 2023).
4. **Derogación del Plan Decenal de Protección Integral**, la LOCNI mediante el artículo 13 sustituye el proceso de formulación de la política de protección integral para la niñez y adolescencia por las agendas nacionales para la igualdad; específicamente, por la agenda nacional para la igualdad intergeneracional. Este instrumento de política pública tiene por objetivo transversalizar el enfoque de atención intergeneracional en las políticas públicas y “trabajar para la igualdad intergeneracional y con ello disminuir las brechas [de atención y garantizar] el cumplimiento de derechos de los grupos de atención prioritaria” (CNII 2014).
5. **Eliminación de la especialización de los organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos**, la consecuente re-aglutinación institucional producto de la creación de los nuevos cuerpos normativos ha provocado que las instancias encargadas de

generar las medidas de protección y promover la exigibilidad de los derechos de la niñez y adolescencia dejen la especialidad en este grupo de atención. Tal es el caso de las juntas cantonales de protección de derechos que fueron instituidas por el CONA con el objetivo de otorgar medidas administrativas de protección de la niñez y adolescencia en caso de vulneración de derechos, pero tras la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra Mujeres (2018) asumieron la competencia de atender también a este grupo prioritario con un procedimiento especial distinto al establecido en el CONA.

De la misma manera, la Dirección Nacional de Policía Especializada en Niñez y Adolescencia (DINAPEN) que fue creada en 1997 y declarada parte del SNDPINA por el CONA (2003) mediante el artículo 208, en 2020 pierde su especialidad y se convierte en una unidad de atención dentro de la policía nacional a cargo también de casos de vulneración de derechos por violencia basada en género. Por otro lado, la Defensoría del Pueblo perdió su especialización en niñez y adolescencia cuando en 2016 transforma la Dirección Especializada de Mujer, Niñez y Adolescencia a la Dirección de Grupos de Atención Prioritaria.

Asimismo, la Fiscalía, a través del COIP, reformuló la denominación de los Procuradores de Adolescentes Infractores establecidos en el CONA llamándolos Fiscales de Adolescentes Infractores. No obstante, tal como lo señala dos Santos (2018) el Comité de Derechos del Niño en su Informe Alternativo sobre el cumplimiento de la CDN en el Ecuador de 2017 señala que el Estado ecuatoriano “no indica sobre el número de fiscales ni defensores públicos especializados que existen en este campo” (Comité de Derechos del Niño 2016, 49) y, que “a nivel nacional no existen jueces, fiscales y defensores públicos plenamente capacitados en justicia penal juvenil con enfoque restaurativo” (Comité de Derechos del Niño 2016, 50).

Finalmente, en cuanto a los órganos de administración de Justicia de la Niñez y la Adolescencia, establecidos en el CONA, todavía se mantiene la especialidad formalmente, pero a nivel práctico los jueces en las localidades son multi-competentes y han reagrupado sus funciones en juzgados de familia, mujer, niñez y adolescencia.

Capítulo 4. Rastreo de procesos de la política de protección integral a la niñez y adolescencia en el Ecuador: Análisis de los instrumentos de política pública y los resultados en la coordinación y gobernanza del SNDPINA

Según Howlett (2011) una propuesta para el diseño de políticas y para comprender cómo éstas se configuran, es la incorporación de actores, ideas e intereses en la formulación e implementación del proceso de las políticas. De este modo, la causa de un problema abordado, los instrumentos que se utilizan para solventar este problema y la espera de un resultado deseable, es una de las razones principales para la utilización de la propuesta antes mencionada (Peters 2018). Así, la tipología NATO de Hood (2007) permite clasificar la caja de herramientas que los tomadores de decisión tienen para la formulación de políticas públicas; la misma que utiliza una combinación de instrumentos con el propósito de sustentar los objetivos de política pública definidos (Hood 2007).

Los instrumentos de las políticas públicas tienen un impacto directo en la coordinación y en la manera en la que los actores estatales y no estatales colaboran entre sí (Fontaine 2015). Analizando el papel que los instrumentos de la política de protección integral a la infancia han tenido sobre su efectividad, se puede decir que algunos de ellos han obstaculizado la concreción de sus objetivos, debido a que uno de los puntos débiles de la misma es la coordinación y sus mecanismos.

Considerando que “los instrumentos de políticas públicas constituyen los recursos del Estado que están a disposición del gobierno para formular, implementar y evaluar una política” (Fontaine 2021, 23), a continuación, en la tabla 4.1. se establecen la matriz NATO de los instrumentos de coordinación para esta política pública:

**Tabla 4.1. Matriz NATO política de Protección Integral a la Infancia en el Ecuador:
Instrumentos de coordinación**

Tipo de recurso del Estado	Instrumentos de la Política de Protección Integral a la Infancia	Implicaciones de Coordinación
Información	Plan Nacional de Desarrollo (PNBV) 2009-2013, 2014-2017, 2018-2021, 2021-2025.	Este plan tiene objetivos y metas que son de implementación coordinada por todas las instancias del sector social.
	Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Infancia	Este plan tiene objetivos y metas que son implementados por el CNII y se coordinan a nivel nacional y local en todas las instancias del sector social con competencia en la protección integral a la infancia.
	Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional, capítulo de niñez y adolescencia.	Implica procesos de transversalización de objetivos y metas en MIES, MSP, MINEDUC, GAD municipales, CCPD y JCPD.
Autoridad	Convención de Derechos del Niño	Implica responsabilidades para la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia a todas las instancias estatales a nivel nacional y local.
	Constitución de la República del Ecuador (2008)	Implica las competencias y los procesos de coordinación para su ejecución a todas las instancias responsables de la protección integral de la infancia en el Ecuador.
	Código de Niñez y Adolescencia (CONA, 2003)	Implica las competencias y responsabilidades en la implementación del SNDPINA a nivel nacional y local y la forma en la que sus organismos coordinan acciones para su adecuado funcionamiento.
	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD)	Implica las competencias de los GAD provinciales, cantonales y parroquiales en la implementación del sistema de protección a nivel local y la manera en la que deben coordinar con el Estado central para efectivizar su funcionamiento.

	Ley Orgánica de Consejos de Igualdad (LOCNI)	Implica las competencias de transversalización, observancia y seguimiento de la política de protección a infancia que tienen estos consejos y la manera en la que se producen espacios de coordinación para promover la participación de los sujetos de derechos en su implementación.
Tesoro	Presupuesto del sector de bienestar social	Establece la manera en la que las instancias públicas del sector social coordinan acciones para ejecutar sus presupuestos en favor de la niñez y adolescencia.
	Presupuesto del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional	Presupuesto institucional para financiar las actividades del CNII
	10% de los ingresos no fiscales de los GAD municipales para programas de protección y atención a niñez y adolescencia (art. 249 COOTAD)	Presupuesto de los GAD municipales para la implementación de programas y servicios de atención dirigidos a niñez y adolescencia. Se implementan en coordinación con el Estado Central.
Organización	Estatuto orgánico del MIES: proceso de coordinación interna de las instancias encargadas del desarrollo infantil y de la protección especial de NNA	Proceso de coordinación interna entre planta central, coordinaciones zonales y direcciones distritales.
	Estatuto orgánico del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional	Mecanismo de coordinación para la transversalización de la Agenda Nacional de Igualdad Intergeneracional.
	Comisión Permanente de Niñez y Adolescencia, Asamblea Nacional	Instancia encargada de la coordinación con el legislativo en temas de niñez y adolescencia.
	Consejos Cantonales de Protección de Derechos	Implementan procesos de coordinación entre las instancias municipales y los organismos del sistema de protección públicos y privados
	Consejos Consultivos de Niñez y Adolescencia y reglamento de funcionamiento.	Implementan procesos de coordinación entre el Consejo Cantonal de Protección de Derechos y los sujetos de derechos que participan en el mismo.

Fuente: Elaborado por la autora

Tal como se ha mencionado anteriormente, la política de protección integral, pero sobre todo el funcionamiento del SNDPINA, implica que debe existir un involucramiento real de los organismos gubernamentales y no gubernamentales proveedores de servicios, los vinculados a la exigibilidad de derechos, las instancias de protección y restitución de esos derechos y los organismos de definición y observancia de las políticas sectoriales e intersectoriales que conforman la protección integral. De este modo, esta política requiere de una coordinación y una gobernanza adecuadas y eficientes para que su funcionamiento genere mecanismos de garantía, prevención, atención, restitución y reparación de los derechos de la niñez y adolescencia.

Según Laegrid, Dyrnes y Rykkja (2017), la coordinación “es el grado en el que las organizaciones intentan asegurar que sus actividades se alineen de manera intencional con las labores y esfuerzos de los organismos de gobierno para alcanzar una meta definida” (Laegrid, Dyrnes y Rykkja 2017, 13), la tabla anterior muestra los instrumentos de la política de protección integral, sobre todo, aquellos esenciales para comprender el funcionamiento del SNDPINA.

Así, se puede argumentar que para que el sistema de protección integral sea eficiente, este debe tener un modelo de gestión descentralizado y financiado para que los 221 cantones del país tengan servicios y programas que atiendan las situaciones de vulneración de derechos de la niñez y adolescencia, implementando acciones preventivas efectivas. Considerando que la coordinación vertical⁷ plantea la generación de instrumentos sustantivos y procedimentales adecuados en los ámbitos de tesoro, organización y regulación que hagan factible esta coordinación, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, ente rector de la política, no tiene un modelo de gestión adecuado que facilite una coordinación efectiva entre sus dependencias de nivel central (Subsecretarías) con las de nivel local (Coordinaciones Zonales y Direcciones Distritales), pues las prioridades de la política y sus servicios, se conciben y ejecutan de manera diferente según cada territorio.

La coordinación intergubernamental⁸ de esta política también tiene serios problemas por la falta de coordinación entre el Gobierno Central y los gobiernos municipales y entre el propio SNDPINA con otros sistemas como el de administración de justicia. Esto se debe, en parte, a

⁷ Según Laegrid, Dyrnes y Rikkja (2017), la coordinación vertical se define como aquella que se realiza dentro del gobierno central.

⁸ “La coordinación intergubernamental es entendida como la forma de coordinación externa entre niveles gubernamentales y el sector público y privado” (Laegrid, Dyrnes y Rykkja 2017, 22).

que las metas institucionales e incluso las posturas político-electorales, en el caso de las autoridades de los municipios, se anteponen a los objetivos de la política de protección integral a la infancia, lo que pone en entredicho su paradigma. Para esto, los instrumentos de nodalidad y administración deben fortalecer sus contenidos para cualificar, de mejor manera, las metas de estas instancias.

Por último, para recuperar la gobernanza colaborativa en la política de protección integral a la infancia, el Estado debe garantizar el principio de especialidad del sistema de protección para que sus organismos tengan la rectoría específica sobre esta política pública. Así debe contar con herramientas para la participación efectiva de los sujetos de derechos en los consejos consultivos y espacios de toma de decisión, establecer mecanismos de *accountability* claros y efectivos que mejoren los sistemas de información y de seguimiento de casos, así como la rendición de cuentas y la transparencia de la información (Ran y Ozlak 2018)

Comprender cómo los instrumentos NATO de la política de protección integral interactúa con sus objetivos y paradigmas, ha sido uno de los objetivos fundamentales de esta investigación. La coherencia del diseño de la política pública depende de que la definición y selección de sus instrumentos sea adecuada. Howlett y Rayner (2007) señalan que la coherencia de una política puede ser externa, es decir visualizando la relación entre objetivos y medios, o interna, analizando la relación entre los instrumentos (Howlett y Rayner 2007). De este modo, el nivel donde se desarrollan los objetivos y medios va desde lo más general o paradigmático de un modo de gobernanza, al nivel más operativo de un régimen de políticas donde se evalúan los instrumentos, pasando por un nivel más estratégico donde se desarrollan los estilos de implementación de la política (Ramírez, Narváez y Fontaine 2018).

Para lo cual, se ha realizado un rastreo de procesos (*process tracing*) para identificar la coherencia y congruencia de estas herramientas. Este método es idóneo pues, generalmente, es utilizado en investigaciones que están centradas en un solo caso. La revisión sistemática de la evidencia diagnóstica, la misma que se selecciona y analiza a la luz de las preguntas de investigación para la comprobación de la hipótesis, es lo que se denomina rastreo de procesos (Ramírez, Narváez y Fontaine 2018).

Este método es útil para develar el mecanismo causal que vincula a factores causales detonantes (T) con un resultado de interés (O). Esto permite “mirar la caja negra de la causalidad para localizar los factores intermedios que se encuentran entre alguna causa estructural y su supuesto efecto” (Ramírez, Narváez y Fontaine 2018, 27)

Autores como Medrano-Caviedes (2019) indican que el rastreo de procesos tiene su fundamento en las inferencias causales que se obtienen a partir de evidencias que se comprenden como partes de una secuencia temporal de eventos. Estas partes se denominan entidades causales y forman un mecanismo que explica un proceso por el que ocurrió determinado fenómeno. Así, cada una de las partes de este mecanismo son consideradas de tal modo que se entienden como entidades o sujetos que participan en actividades, mientras que estas actividades son las que producen el cambio, en otras palabras, son las que producen las fuerzas causales dentro del mecanismo (Medrano-Caviedes 2019).

El procedimiento de rastreo de procesos para el análisis de políticas públicas adquiere una importancia relevante cuando se lo complementa con el esquema NATO. Así, los documentos o resoluciones que las instituciones producen se comprenden dentro de este método como instrumentos, los que se conforman en patrones de evidencia que aportan a la comprobación de las entidades que participan en el mecanismo causal. De esta manera, el método del rastreo de procesos puede resumirse en cuatro pruebas empíricas que se clasifican de la siguiente manera: paja en el viento, aro, pistola humeante y doblemente decisiva. Estas pruebas tienen esta clasificación dependiendo si la aprobación de la prueba es necesaria y/o suficiente para aceptar la inferencia (Ramírez, Narváez y Fontaine 2018)

El mecanismo causal hipotético, tal como lo mencionan Ramírez, Narváez y Fontaine (2018), que describe la manera en la que se produce cierto resultado se obtiene de las teorías causales. De este modo, este mecanismo indica que las ideas nuevas sobre cómo debe operar la protección integral por parte de las autoridades (el enfoque de atención intergeneracional) logran incorporarse en la agenda pública (T) y la adopción de estas ideas llega a determinar la ineficiencia en la protección de los derechos de la niñez y adolescencia (O). Así, esto ocurre dentro de un mecanismo causal que identifica como resultado un cambio institucional y normativo (eliminación del CNNA, creación del CNII y aprobación de la LOCNI) que provocó el dominio del ejecutivo en el campo de política (A); lo que tuvo efectos directos en los instrumentos y mecanismos de coordinación intersectorial del SNDPINA (B); el cual debilitó el modelo de gestión del SNDPINA a nivel local (C); provocando ineficiencia en los servicios de atención a niños, niñas y adolescentes (O) (tabla 4.2.).

Tabla 4.2. Mecanismo causal de la pérdida de especialidad en la política de protección integral a la infancia como elemento en la deficiencia de la coordinación y gobernanza del SNDPINA

	T	A	B	C	O
Teorización	Ideas nuevas sobre la protección integral se adoptan en la agenda de política pública	El cambio normativo provoca cambios institucionales en la política de protección integral	Efectos directos en los instrumentos y mecanismos de coordinación intersectorial del SNDPINA	Cambian los esquemas de gobernanza de la política de protección integral y el SNDPINA	Ineficiencia en la protección de derechos de niñez y adolescencia
Operacionalización	Enfoque de atención intergeneracional como elemento de atención a los grupos prioritarios, incluyendo niñez y adolescencia	Cambio normativo e institucional por aprobación de la LOCNI	Eliminación del principio de especialidad del SNDPINA: Reemplazo del Plan Decenal de protección integral de Niñez y Adolescencia por la Agenda de Igualdad Intergeneracional	Debilitamiento del modelo de gestión de la PPI y el SNDPINA a nivel nacional y local	Ineficiencia en los servicios de atención a las vulneraciones de derechos de la niñez y adolescencia a nivel local.

Fuente: Elaborado por la autora con base en Ramírez, Narváez y Fontaine (2018)

La comprobación de la relación causal entre la adopción del enfoque intergeneracional como elemento de la política de protección integral y la pérdida de especialidad del SNDPINA como explicación de la ineficiencia en sus mecanismos de coordinación y gobernanza y el deterioro en la eficiencia en la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, se complementa con el levantamiento de información primaria tras una serie de entrevistas realizadas a personas vinculadas a la sociedad civil, el consejo de protección de derechos del cantón Cuenca, UNICEF y el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional quienes, con sus visiones sobre la problemática, aportaron en dilucidar cómo se determinan las relaciones entre estos factores y su impacto en los resultados de la política pública.

A continuación, se hace una explicación exhaustiva de este mecanismo causal:

4.1. Operacionalización del enfoque de atención intergeneracional (T)

Con la aprobación de la Constitución de 2008, el Ecuador empieza a implementar un proceso de reforma del Estado en donde se incorporan nuevas nociones sobre las políticas sociales. Un

cambio importante que se implementa, en consideración del artículo 156, es la creación de los consejos nacionales de igualdad, en donde se reconoce las temáticas de: género, étnicas, interculturales, generacionales, de discapacidades y de movilidad humana. Entre las funciones más importantes de estos consejos están: la formulación, observancia, transversalización, seguimiento y evaluación de las políticas públicas sobre las temáticas antes mencionadas.

Haciendo una interpretación de este artículo, se puede concluir que la temática específica de niñez y adolescencia se aborda desde lo generacional, incluyendo este tema con otros como: juventud y adultos mayores, lo que nuevamente lleva a la conclusión de que los principios de especialidad y prioridad absoluta en los temas de niñez y adolescencia fueron eliminados del enfoque de la política social.

De este modo se puede comprobar analizando los instrumentos de información, tanto con el Plan Nacional del Buen Vivir (Plan Nacional de Desarrollo) 2009-2013 como con los considerandos de la LOCNI (2014), cómo las autoridades conciben este nuevo enfoque de la política de protección de los grupos prioritarios y la implementan en la agenda de la política pública. Así, se puede evidenciar que en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2009-2013, la planificación gubernamental consideraba la construcción del Buen Vivir desde una perspectiva de ruptura conceptual que implicaba la adopción de

[...] orientaciones éticas y principios que marcan el camino hacia un cambio radical para la construcción de una sociedad justa, libre y democrática. Las orientaciones éticas se expresan en cinco dimensiones: justicia social y económica, justicia democrática y participativa, justicia intergeneracional e interpersonal, justicia transnacional y justicia como imparcialidad (SENPLADES 2009, 7).

Estas orientaciones éticas significaban la instauración de una reforma democrática del Estado que operativice la institucionalidad pública que demandaba la implementación de la CRE del 2008. Por lo tanto, dentro de los ejes de planificación del Estado recogidos en el PNBV para el período 2009-2013 estaba la equidad generacional, entendida como la relación entre las personas a lo largo de su ciclo de vida⁹. Del mismo modo, la LOCNI (2014) en sus

⁹ El PNBV 2009-2013 propone dentro de sus ejes a la equidad generacional, la misma que está “basada en un enfoque de derechos que va más allá de la entrada sectorialista tradicional, y tiene como ejes la sostenibilidad ambiental y las equidades generacional, intercultural, territorial y de género” (SENPLADES 2009, 8). Esta mirada de la planificación, según la SENPLADES, implicaba también que:

la armonización de lo sectorial con los objetivos nacionales supuso un gran esfuerzo de coordinación y articulación interestatal para conjugar la problemática, las políticas y las visiones sectoriales con los grandes intereses nacionales. (SENPLADES 2009, 8).

considerandos establece que la CRE en su artículo 35 define el mandato al Estado de prestar atención priorizada y especializada a todos los grupos de atención: adultos mayores, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, mujeres embarazadas, personas privadas de la libertad y personas con enfermedades catastróficas. Sin embargo, a pesar de que la LOCNI menciona este artículo, no incorpora en sus considerandos lo que la misma CRE indica sobre la prioridad absoluta de la niñez y adolescencia frente a los demás grupos de atención.

Este hallazgo se complementa con lo referido por Manuel Martínez, coordinador del Pacto por la Niñez y Adolescencia –plataforma de defensa y promoción de los derechos de la niñez y adolescencia del Ecuador- que indica que “con la constitución del 2008 existe un primer quiebre, porque se mantiene la idea del SNDPINA, pero desaparece la institucionalidad especializada, creándose los Consejos de Igualdad. Así se instaura una manera diferente de concebir los derechos de la niñez y aparece esta figura del ciclo de vida y la intergeneracionalidad” (Martínez 2023, Entrevista sobre la pérdida de especialidad del SNDPINA y su impacto en la política de protección integral). Para Martínez, esta incorporación del enfoque intergeneracional es un motivo para intuir sobre la forma en la que “empieza un proceso de descomposición del SNDPINA, que es una mirada política de los tomadores de decisión de la época” (Martínez 2023, Entrevista sobre la pérdida de especialidad del SNDPINA y su impacto en la política de protección integral).

Con esto se puede comprobar, con claridad, cómo el abordaje intergeneracional de la política social se incorporó, por los tomadores de decisión, dentro de la agenda de la política de protección integral tras la aprobación de la CRE 2008 y la LOCNI 2014.

4.2. Operacionalización del cambio normativo e institucional (A)

Como bien se ha mencionado en líneas anteriores, la aprobación de la LOCNI en 2014 implica una reestructuración de la institucionalidad especializada de niñez y adolescencia. Este marco jurídico deja sin efecto, mediante la derogatoria tercera, los artículos 194 y 195 del CONA (2003), referidos al funcionamiento y constitución del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (CNNA). Así reemplaza al CNNA por el CNII, el cual tendrá la competencia de ejercer atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con lo intergeneracional. Asimismo, esta ley deroga al CONA (2003) en los artículos del 196 al 204 mismos que estaban relacionados con

Por lo tanto, la mirada generacional en las políticas públicas implicaba tener mayor eficiencia en la provisión de servicios para reducir brechas de atención a los grupos prioritarios.

la forma en la que se conformaba el CNNA y la constitución de los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia. Y, por último, la LOCNI también deroga los artículos del CONA que van del 298 al 304, que se referían al financiamiento del CNNA, por lo que el presupuesto establecido para esta entidad ahora pasa a formar parte del CNII.

Pero, además de esto, uno de los elementos importantes que también deben considerarse como prueba de la incorporación del enfoque intergeneracional en la agenda pública es el proceso de reforma y posterior eliminación del Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA). Esta institución surgió en la década de 1960 como una instancia que funcionaba con fondos públicos y gestión privada, era dirigida por la primera dama de la República y tenía la misión de “velar por el cumplimiento de los derechos de los niños y buscar soluciones a los problemas de trabajo infantil, el maltrato, la deserción escolar y la desnutrición” (El Universo 2013). Sin embargo, con la llegada del nuevo Gobierno de 2007, el INNFA pasa a ser concebido como una institución pública y mediante Decreto Ejecutivo No.1170, el 3 de julio del 2008 su nombre cambió a Instituto Público de la Niñez y Familia (INFA) y fusionó al ex INNFA y a los programas de Operación Rescate Infantil (ORI), Fondo de Desarrollo Infantil (FODI) y Dirección de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia (DAINA). Finalmente, el 2 de enero de 2013 mediante Decreto Ejecutivo No. 1356 el Gobierno decidió la desaparición del INFA y sus funciones principales fueron asumidas por el MIES a través del Viceministerio de Inclusión Social y Ciclo de Vida y el Ministerio de Salud Pública. Sobre este tema, Patricia Calero, consultora de UNICEF para la elaboración de una propuesta de Sistema de Protección Integral para la niñez y adolescencia, indica que la eliminación del INFA significó el primer golpe a la institucionalidad de niñez en el país, esto porque:

Existía un INNFA que cumplía un rol importante en el momento de implementar los servicios de niñez con suficientes recursos, haciendo que esta institución se encargue de la rectoría y los estándares de estos servicios. Hasta el 2007, la existencia del INNFA que, a pesar de ser privado, era más o menos eficiente en cumplir con sus competencias porque tenía guías, herramientas, manuales, procesos, estándares de calidad, de infraestructura hasta del personal técnico que estaban bastante bien detallados y le suponía implementar con mucha claridad sus competencias y servicios en el territorio. Pero en 2013 la desaparición del INFA tras su adscripción al MIES, deja sin piso a la política de protección integral pues dejó de tener servicios (Calero, Entrevista sobre las consecuencias de la pérdida de especialidad en el SNDPINA 2023).

Con lo anterior se puede comprobar cómo la operacionalización de la LOCNI en 2014 y la desaparición del INFA en 2013 implicó una reforma institucional profunda a las entidades especializadas de niñez y adolescencia y, por lo tanto, esto tuvo un efecto directo en la política de protección integral dirigido a este grupo de atención.

4.3. Operacionalización de la eliminación del principio de especialidad del SNDPINA y los efectos en sus instrumentos y mecanismos de coordinación (B):

El Plan Nacional Decenal de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (PNDPINA) fue concebido, según el artículo 193 del CONA (2003), como el instrumento mediante el cual el CNNA definía las directrices públicas, dictadas por los organismos competentes, para encaminar el aseguramiento de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes. Estas políticas de protección integral, eran aquellas relacionadas con:

- a) Políticas sociales básicas y fundamentales que se refieren a los servicios básicos universales.
- b) Políticas de atención emergente dirigidas a atender a niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza extrema, crisis por desastres naturales o conflictos armados.
- c) Políticas de protección especial que están encaminadas a preservar o restituir los derechos de la niñez y adolescencia que han sufrido o estén en situación de vulneración: maltrato, abuso, trata, explotación, refugio, desplazamiento, privación del medio familiar, hijos/as de personas privadas de libertad, adolescentes infractores, adolescentes embarazadas, etc.
- d) Políticas de defensa, protección y exigibilidad de derechos.
- e) Políticas de participación.

La instancia responsable de la definición, implementación y evaluación de este plan era el CNNA, institución que también generaba las directrices para el funcionamiento del SNDPINA a nivel nacional y local para asegurar la implementación del plan de protección integral. De este modo, este plan se convertía en un instrumento de coordinación intersectorial porque pretendía definir objetivos y metas comunes para las políticas sectoriales y, al ser definido con la consulta a los sujetos de derechos-niñas, niños y adolescentes- se convertía también en una herramienta de gobernanza colaborativa con la sociedad civil.

Sin embargo, nuevamente, con la aprobación de la LOCNI (2014) al eliminarse el CNNA, se elimina también el plan decenal de protección integral como instrumento de coordinación en la implementación de la política pública. Este fue reemplazado por la Agenda Nacional de Igualdad Intergeneracional (ANII), cuyo objetivo es “trabajar para la igualdad intergeneracional y con ello disminuir las brechas mencionadas y garantizar el cumplimiento de derechos de los grupos de atención prioritaria” (CNII 2014).

Esta lógica de la ANII tiene la mirada de transversalizar el enfoque de atención de cierre de brechas en los grupos de atención prioritaria lo que significa, en términos concretos, la pérdida de especialidad en la política pública de niñez y adolescencia. De este modo, a pesar de que este instrumento señala las “responsabilidades y articulaciones” (CNII 2014) que las instituciones del Estado deben tener frente a la atención de cada grupo prioritario, las competencias institucionales del CNII no le permiten tener mecanismos fuertes de coordinación interinstitucional e intersectorial, pues la competencia de evaluación que tenía el CNNA no está concebida en el CNII. Esta situación, sin duda, limita sustancialmente el proceso de coordinación intersectorial, ya que como mencionan Cunill-Grau, Bronzo y Repetto (2015), para que esta coordinación sea integral deben existir lógicas de operación con objetivos comunes, planificación conjunta, presupuestos unificados y cercanía de servicios en las localidades de atención de los sujetos de derechos (Cunill-Grau, Bronzo y Repetto 2015). Esto no ocurre con la ANII, por lo tanto, con la eliminación del PNDPINA se hace deficiente la coordinación en la política de protección integral.

Silvia Oleas, ex secretaria ejecutiva del Consejo Cantonal de Protección de Derechos de la ciudad de Cuenca, con respecto al proceso de coordinación intersectorial dentro del SNDPINA tras la aprobación de la CRE (2008) y la LOCNI (2014), indica que, en la actualidad, la idea de la coordinación depende de la interpretación y voluntad política de las autoridades que se encuentran al frente de las instituciones:

Hay que partir de una realidad, la CRE reconoce al SNEIS en el artículo 340 y lo ubica como un mecanismo de coordinación y articulación con los demás sistemas (educación, salud, justicia, etc.) pero, sobre todo, con el SNDPINA, pues lo menciona explícitamente. Sin embargo, en la práctica, este proceso de coordinación no existe porque no hay ninguna ley, ni política pública ni mandato establecido en donde se especifique cómo funciona el SNEIS y su mecanismo de coordinación, lo que ha significado que no haya un proceso eficiente de coordinación. En general, esto no funciona porque sigue habiendo respuestas sectoriales en donde cada autoridad a nivel nacional, pero sobre todo en lo local, comprende desde su

perspectiva lo que significa el SNDPINA, sin que haya una instancia rectora que unifique las concepciones sistémicas de la protección integral (Oleas 2023, Entrevista El SNDPINA en lo local).

Con esta afirmación, más los hallazgos tras el análisis de instrumentos, se comprueba nuevamente las fallas en la coordinación intersectorial de la política de protección integral tras la adopción de la ANII y la eliminación del PNDPINA.

4.4. Operacionalización del debilitamiento del modelo de gestión de la PPI y el SNDPINA a nivel nacional y local: Cambio en los esquemas de gobernanza (C)

La política de protección integral implica que debe existir un involucramiento real de los organismos gubernamentales y no gubernamentales proveedores de servicios, los vinculados a la exigibilidad de derechos, las instancias de protección y restitución de esos derechos y los organismos de definición y observancia de las políticas sectoriales e intersectoriales que, a través de sus intervenciones, aportan en la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia. En este sentido, esta política requiere de una coordinación y una gobernanza adecuadas y eficientes para que su funcionamiento genere mecanismos de garantía, prevención, atención, restitución y reparación de los derechos de la niñez y adolescencia a través del SNDPINA.

Como lo describen Ran y Ozlak (2018), la gobernanza colaborativa implica que los actores involucrados en la implementación de la política pública contribuyen para “resolver problemas, ampliar e integrar recursos, etc.” (Ran y Ozlak 2018). Considerando esta perspectiva, la participación dentro del SNDPINA de los actores de la sociedad civil-como mecanismo de gobernanza- era requerida para la definición y evaluación del PNDPINA.

De hecho, una de las “políticas más importantes del PNDPINA fue la promoción de la participación de la niñez y adolescencia y sus familias en el ciclo de políticas públicas con mecanismos de observancia y exigibilidad” (Calero, Entrevista sobre las consecuencias de la pérdida de especialidad en el SNDPINA 2023) y, a pesar de que pudo haber tenido limitaciones y nudos críticos, este proceso fue fundamental como mecanismo de retroalimentación de la política, sobre todo, en lo local.

Con la aprobación de la ANII, el proceso de participación de niños, niñas y adolescentes se institucionaliza a través de la instauración de los consejos consultivos; mismos que tienen como objetivo ser un “espacio de consulta y asesoría para la formulación, transversalización,

seguimiento, evaluación y observancia de las políticas públicas relacionadas con los enfoques de igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional” (CNII 2022, art. 5). Estos consejos consultivos tienen representación nacional y están conformados por 48 delegados principales y 48 suplentes de cada una de las provincias. Además, sus representantes son niños, y niñas de entre 8 y 12 años de edad, adolescentes hombres y mujeres de entre 13 y 17 años de edad, jóvenes hombres y mujeres de entre 18 y 29 años de edad y personas adultas mayores de 65 años en adelante. Estos consejos consultivos se conforman cada dos años y la participación de sus representantes se realiza a través del pleno del consejo y mediante comisiones técnicas. En estos espacios participan todos los grupos de edades.

Como se ha mencionado, los espacios de participación –como todos los procesos de atención a niños, niñas y adolescentes- desde la definición de políticas públicas, programas y servicios, requieren una aplicación contundente del principio de especialidad para garantizar su interés superior, para lo cual, el principio de prioridad absoluta de la niñez y adolescencia frente a otros grupos de atención, es fundamental. Uno de los principales nudos críticos de este espacio, como bien lo menciona Manuel Martínez, es justamente que “la participación de los niños en los consejos consultivos se invisibiliza por las voces de los representantes de los otros grupos etarios, esto los hace inviables” (Martínez 2023, Entrevista sobre el SNDPINA y la Política de Protección integral en el Ecuador).

Como se ha mencionado, la participación de la niñez y adolescencia, previo a la aprobación de la LOCNI en 2014, servía como mecanismo de retroalimentación del PNDPINA. Esto no sucede con la ANII, ya que esta agenda no tiene procesos de definición ni evaluación que sean participativos con la sociedad civil, sino que esto se lo hace con los consejos consultivos. Estos son espacios que han sido institucionalizados por los GAD municipales y, por lo tanto, no pertenecen a la actoría directa de la sociedad civil. De este modo, esta es una constatación de la ineficiencia en los mecanismos de gobernanza colaborativa del SNDPINA.

Para profundizar en el análisis sobre el debilitamiento del modelo de gestión del SNDPINA a nivel nacional, en este acápite se analiza el presupuesto del sector de bienestar social¹⁰, sobre

¹⁰ El Sector de Bienestar Social dentro del Presupuesto General del Estado engloba a las entidades encargadas de dar servicios de protección social a la población en general. Para el caso de la política de protección integral de niñez y adolescencia, las entidades que se encuentran dentro de este sector son: MIES y CNII tras la aprobación de la LOCNI (2014) y MIES, CNNA e INFA (público y privado) desde 2008 hasta antes de 2014. No obstante, se han analizado los rubros presupuestarios relacionados con los gastos devengados a diciembre relacionados con los bienes y servicios de consumo y gastos de personal que, según la metodología de interpretación de la información del PGE del Ministerio de Finanzas, corresponden a los gastos realizados en la

todo del MIES y del CNII (que hasta 2013 funcionaba como CNNA) que son las instancias rectoras del sistema de protección a nivel nacional. Mientras que a nivel local, se analizan los presupuestos de tres municipios en particular: Quito, Guayaquil y Cuenca que son las principales ciudades del país y que concentran la mayor proporción de la población de niñez y adolescencia en Ecuador.

La tabla 4.3. recoge información de la ejecución presupuestaria por tipo de gasto para las instancias rectoras del SNDPINA previo a la aprobación de la LOCNI, es decir el período entre 2008 y 2013 y posterior a su aprobación, entre 2014 y 2022. Aquí se puede ver que los rubros utilizados para la provisión de servicios en el caso del MIES para el período pre LOCNI corresponden a aproximadamente el 10% del total de los gastos en 2008 y 12% en 2012. En el caso del CNNA, la implementación de servicios no tenía un presupuesto tan alto como el gasto en personal que ejecutaba el 61% del total de su presupuesto, mientras que los gastos de bienes y servicios de consumo tenían asignados en promedio el 32% del presupuesto. Además, cabe destacar que en el período pre LOCNI la institucionalidad de la política de protección integral en el Ecuador también estaba conformada por el INNFA que, como se ha mencionado anteriormente, era la instancia que proveía los servicios especializados en niñez y adolescencia, instancia que ejecutaba aproximadamente el 52% de su presupuesto a través de su implementación.

Para el caso del período post LOCNI, el MIES ejecutó la mayor proporción de su presupuesto a través de la asignación de bonos¹¹ que corresponde a aproximadamente el 84% del valor total del presupuesto para servicios y personal. Para el caso del CNII, la situación no varía mucho en comparación con el CNNA, ya que su presupuesto se ejecuta en un 62% aproximadamente a través de su gasto en personal. Lo que sí se puede ver es la desaparición del INNFA privado y el INFA público, sin tener constancia de que el presupuesto que se ejecutaba a través de estas instancias haya sido asumido, en forma de competencias diferenciadas por otra de las entidades rectoras del SNDPINA. Lo mismo ocurre con la eliminación del CNNA y la conformación del CNII, que en términos presupuestarios parecería ser que no ocurre nada, sin embargo como ya se ha mencionado, el asumir

implementación de servicios, incluyendo el rubro de bonos que implica transferencias monetarias no condicionadas.

Por limitaciones del acceso a información, solo se analizan los rubros agregados y no diferenciados por tipología de servicio, pues esta información no está disponible en la base de datos del Ministerio.

¹¹Este rubro corresponde a la ejecución del presupuesto de las transferencias monetarias no condicionadas, entre ellas el Bono de Desarrollo Humano. Este es un pago a los hogares con niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza extrema, a fin de que puedan solventar sus necesidades de educación y salud.

competencias de transversalización y observancia de políticas públicas de los grupos de atención de jóvenes y adultos mayores, además del de niñez y adolescencia, debió significar, mínimamente, un aumento en la asignación presupuestaria, lo cual no se evidencia en la información del Ministerio de Finanzas.

Tabla 4.3. Ejecución presupuestaria para los años 2008, 2013, 2015, 2019, 2021 y 2022* de las instancias rectoras del SNDPINA según el CONA (2003)

Año y tipo de gasto	CNII	CNNA	INFA Público	INNFA Privado	MIES	Total general
2008		1.702.860,80		113.479,40	525.879.718,64	527.696.058,84
Bienes y servicios de consumo		653.726,58		50.047,70	25.390.326,40	26.094.100,68
Bonos					473.697.197,79	473.697.197,79
Gastos en personal		1.049.134,22		63.431,70	26.792.194,45	27.904.760,37
2013		2.404.125,66	24.772.465,44		858.131.074,84	885.307.665,94
Bienes y servicios de consumo		452.968,60	8.616.688,94		71.769.617,44	80.839.274,98
Bonos					749.669.964,32	749.669.964,32
Gastos en personal		1.951.157,06	16.155.776,50		36.691.493,08	54.798.426,64
2015	2.077.477,87				966.823.211,77	968.900.689,64
Bienes y servicios de consumo	222.457,14				36.430.773,40	36.653.230,54
Bonos					808.061.708,58	808.061.708,58
Gastos en personal	1.855.020,73				122.330.729,79	124.185.750,52
2019	1.514.720,30				981.677.367,07	983.192.087,37
Bienes y servicios de consumo	191.443,41				24.969.160,14	25.160.603,55
Bonos					860.444.417,81	860.444.417,81
Gastos en personal	1.323.276,89				96.263.789,12	97.587.066,01
2021	1.546.903,77				711.611.501,57	713.158.405,34
Bienes y servicios de consumo	87.681,62				17.591.484,57	17.679.166,19
Bonos						598.558.784,75

					598.558.784,75	
Gastos en personal	1.459.222,15				95.461.232,25	96.920.454,40
2022	1.603.583,90				1.515.027.166,18	1.516.630.750,08
Bienes y servicios de consumo	94.262,76				23.900.466,34	23.994.729,10
Bonos					1.393.964.277,53	1.393.964.277,53
Gastos en personal	1.509.321,14				97.162.422,31	98.671.743,45
Total general	6.742.685,84	4.106.986,46	24.772.465,44	113.479,40	5.559.150.040,07	5.594.885.657,21

Nota: se escogen estos años de ejecución por ser los de ruptura institucional¹²

Fuente: Elaborado por la autora considerando información de la ejecución del PGE de la base de datos del Ministerio de Finanzas del Ecuador

Por otro lado, para analizar la forma en la que los GAD municipales implementan el modelo de gestión del SNDPINA a nivel local, se debe partir de la manera en la que cada autoridad cantonal concibe la lógica del sistema de protección. Silvia Oleas, ex secretaria ejecutiva del CCPD de Cuenca, explicaba en su entrevista que la noción con la que el alcalde de un cantón emite una ordenanza municipal para la creación del consejo de protección de derechos en la ciudad, en la que se definen, además, las instancias que lo integrarán, depende de tres elementos: en primer lugar, de la voluntad política del alcalde que prioriza la solución de las problemáticas que, tentativamente, le pudieran dar réditos políticos “por eso los temas de niñez y adolescencia se quedan a la cola de las demás prioridades, pues los niños no votan” (Oleas 2023, Entrevista El SNDPINA en lo local). En segundo lugar, también depende de la concepción que la autoridad tenga sobre lo que significa el sistema de protección. “Muchas veces esta mirada se ve alimentada por aquellos grupos que tienen mayor posibilidad de imponer su agenda” (Oleas 2023, Entrevista El SNDPINA en lo local). Y por último, la agenda en la definición de las prioridades de actuación del CCPD en lo local también depende de la capacidad de incidencia de los grupos de atención. Este último punto, explica Oleas, se debe a “la capacidad de incidencia que tienen los otros grupos de atención. Es más común ver a CCPD atendiendo casos de mujeres que de niños, pues las mujeres tienen mejor capacidad

¹² Por ruptura institucional se entiende lo siguiente:

1. 2008: Entrada en vigencia de la CRE
2. 2013: año previo a la entrada en vigencia de la LOCNI
3. 2015: Primer año de vigencia de la LOCNI
4. 2019: Cambio de gobierno
5. 2021-2022: Nuevo gobierno

de movilización y organización para hacer que sus intereses sean atendidos con políticas y presupuestos" (Oleas 2023, Entrevista El SNDPINA en lo local).

Según lo establecido en el COOTAD, los municipios son los responsables de implementar los sistemas locales de protección integral, para lo cual deben organizar y financiar un consejo cantonal de protección de derechos que “coordinará con las entidades así como con las redes interinstitucionales especializadas en la protección de derechos” (COOTAD 2010, art. 598). Dada la falta de una entidad rectora de estos sistemas a nivel nacional que tenga la capacidad de entregar lineamientos a los GAD municipales para organizar los sistemas locales de protección integral, así como a la inexistencia de una entidad que acompañe o evalúe la gestión de los municipios en la conformación de los CCPD, existe una clara evidencia de que no hay una mirada homogénea de qué son y cómo funcionan los sistemas locales de protección integral. Esto significa que cada autoridad “interpreta a su modo y hace lo que puede con lo que tiene” (Oleas 2023, Entrevista El SNDPINA en lo local).

Por otro lado, el mismo COOTAD en su artículo 249 indica que “no se aprobarán los presupuestos de los GAD si en el mismo no se asigna, por lo menos, el diez por ciento (10%) de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para la atención a grupos de atención prioritaria”. No obstante, analizando lo que ocurre en los municipios de Quito, Guayaquil y Cuenca en cuanto al cumplimiento de esta asignación, se hizo una revisión de sus cédulas presupuestarias para determinar cómo se estaban destinando los ingresos no tributarios de cada GAD al financiamiento de programas para los grupos de atención, entre ellos niños. La pertinencia de las cédulas presupuestarias deviene de que es el único documento oficial que contiene la información completa de las partidas presupuestarias que componen los ingresos del GAD y que se encuentra disponible en sus páginas web.

Pese a que la cantidad de información es amplia, la falta de caracterización de cada una de las partidas presupuestarias hace imposible la determinación de la base de cálculo de los ingresos no tributarios. Además, el criterio de publicación de la información depende de cada GAD municipal, por ejemplo, esta información estuvo disponible para el período de estudio en los GAD de Quito y Cuenca, no así en el caso de Guayaquil.

Sin embargo, de las cédulas presupuestarias que están disponibles al público, esta información puede ser, efectivamente, el documento más apropiado para determinar en cada GAD la base del cálculo para el presupuesto de grupos de atención prioritaria previsto en el COOTAD,

pero poseen dos limitaciones: Primero, la extensión de los documentos hace muy difícil procesar estos datos fuera de los GAD; y, en segundo lugar, sin la validación del departamento contable de los GAD no se puede conocer con certeza a qué categorización de ingresos pertenece una partida presupuestaria específica dado que es necesario conocer el plan de cuentas interno.

Por otro lado, la revisión de esta información es bastante dispersa y, para comprender con claridad cómo se financia la implementación del Sistema de Protección Integral en lo local, se debe tener acceso a los Planes Operativos Anuales (POA) de los CCPD de cada una de las ciudades antes mencionadas y complementarlos con los POA de las instancias municipales que implementan servicios en la localidad. Sobre esto, existen algunas complicaciones: en primer lugar, la información no se encuentra disponible en las páginas web institucionales, lo cual limita conocer esta información. En segundo lugar, la manera en la que estos documentos es elaborada, depende de los funcionarios al frente de estas instancias; lo que implica tener diversidad de criterios sobre los ítems que se colocan en este documento. Además, tras la lógica intergeneracional en la política pública, la identificación de presupuestos específicos para niñez y adolescencia es bastante compleja. Finalmente, no existe una instancia municipal que implemente en una sola base de datos los POA de las instancias de provisión de servicios (Direcciones de Bienestar Social, Secretaría de Inclusión Social, Patronatos Municipales, etc.), lo que hace muy difícil acceder a esta información, pues la misma se encuentra dispersa entre todas estas instancias.

Acceder, de manera externa, a la información precisa de cuánto o de qué manera los GAD destinan recursos para la implementación del SLPI y la atención a los grupos de atención prioritaria, y específicamente niños, niñas y adolescentes, es complejo. Por esta razón, es complicado verificar la existencia de un modelo de gestión local del SNDPINA, lo cual lleva a la conclusión de que, tras la aprobación de la LOCNI (2014) y la eliminación de la rectoría del CNNA sobre el sistema de protección, este modelo de gestión y su gobernanza y gobernabilidad se debilitaron a nivel nacional y local.

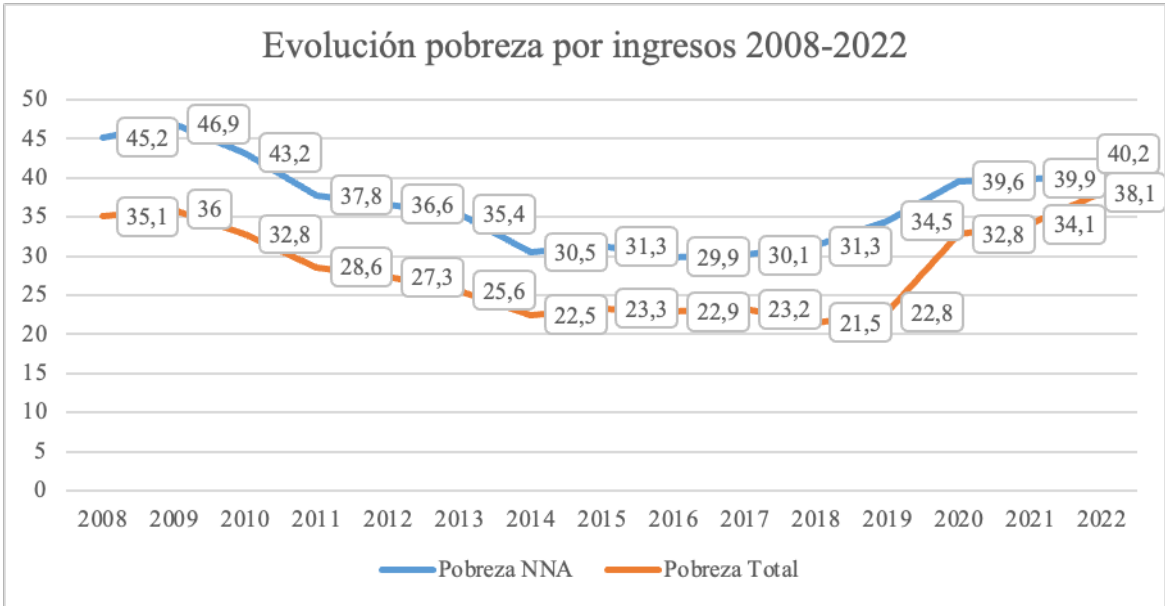
4.5. Operacionalización la ineficiencia en los servicios de atención a niñas, niños y adolescentes: ineficiencias en la protección de derechos (O)

El mecanismo causal entre la implementación del enfoque intergeneracional en la política pública de protección integral y las consecuencias de la pérdida de especialidad en los temas de niñez y adolescencia dentro de la misma, tiene su efecto directo en la ineficiencia de los

servicios de atención a situaciones de vulnerabilidad de las niñas, niños y adolescentes a nivel local.

La ineficiencia de los servicios de la política de protección integral se revela en las situaciones de vulneración de derechos que afectan a la niñez y adolescente del país. Así, la siguiente tabla muestra la situación de pobreza que vive el país para el período 2008-2022, que se muestra en el gráfico 4.1., evidencia con claridad cómo, después de la pandemia de 2020, empieza a crecer hasta alcanzar niveles más altos que los del 2008. Dentro de este fenómeno, la pobreza por ingresos en hogares con niños, niñas y adolescentes es mayor y se encuentra por encima del total de la pobreza a nivel nacional. Esto significa que los hogares con hijos e hijas, cuentan con mayores dificultades para generar ingresos y, por lo tanto, tendrán mayores problemas para satisfacer las necesidades de sus hijos/as en términos de educación, alimentación, salud, vivienda, entre otras. Esto, sin duda, los hace más vulnerables a otro tipo de situaciones como el trabajo infantil y el abandono escolar.

Gráfico 4.1. Evolución de la situación de pobreza del país para el período 2008-2022



Fuente: Elaborado por la autora con base en información ENEMDU (INEC 2008-2022)

Así como la pobreza en el país se ha incrementado, también lo ha hecho la violencia. Una revisión de la tasa de variación de los delitos de mayor connotación, según la Fiscalía General del Estado, muestra incrementos significativos en todos los indicadores, lo cual se puede ver en la tabla 4.4.

Tabla 4.4. Denuncia de delitos de mayor incidencia

DELITO	ABSOLUTOS		TASA DE VARIACIÓN ACUMULADA	
	(ene-dic)	(ene-dic)	(ene-dic)	(ene-dic)
	2021	2022	2021	2022
Homicidio intencional	869	1 759	76,3	102,4
Femicidios	34	37	54,6	8,8
Robo a personas	9 486	12 548	19,9	32,3
Violaciones	2 428	2 442	39,7	0,6
Fallecidos por siniestros de tránsito	825	900	29,4	11,8

Fuente: Elaborado por la autora con base en información de la Fiscalía General del Estado.

El Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 reportó para el año 2022 un promedio de 305 emergencias diarias por violencia intrafamiliar, acumulando un total de 111.280 emergencias. Aunque estas estadísticas no contienen un desglose por grupos etarios, generalmente la violencia afecta, en mayor medida a las niñas, niños y adolescentes.

De la misma manera, según el INEC (2019), 65 de cada 100 mujeres en el Ecuador han experimentado por lo menos un hecho de algún tipo de violencia en alguno de los distintos ámbitos a lo largo de su vida. Asimismo, 24 de cada 100 mujeres entre los 15 y 17 años han experimentado algún tipo de violencia en el ámbito social. La violencia en este ámbito se refiere a violencia física, psicológica y sexual (INEC 2019). En 2016, el 30% de adolescentes de 12 a 17 años vieron maltrato entre sus padres (Observatorio Social del Ecuador 2018).

Según la investigación realizada por Oviedo y Bolívar (2022) para Visión Mundial Ecuador, en 15 cantones de Ecuador a junio de 2022, se evidencia desde la mirada de niñas, niños y adolescentes, que los problemas que enfrentan con mayor frecuencia son: el machismo, la violencia psicológica y verbal en la crianza, vulneraciones a sus derechos sexuales, el consumo de alcohol y drogas entre adultos y entre adolescentes, los efectos de la violencia intrafamiliar, la contaminación ambiental y la inseguridad en las calles (Oviedo et al. 2022).

Asimismo, la violencia que las niñas, niños y adolescentes viven en el país, también es identificada por aquellos que se encuentran en situación de movilidad humana. De este modo, estos niños identifican a la xenofobia, la xenofobia institucional y la xenofobia articulada con el machismo como uno de los problemas más importantes. Además de esto, a la niñez y adolescencia en movilidad humana le afecta de forma particular, “por su condición migratoria y su origen nacional, la violencia sexual, el acoso callejero, amenazas en el espacio público, y la xenofobia en sus distintas formas” (Oviedo et al. 2022, 12).

Sobre los patrones de crianza, las niñas, niños y adolescentes que fueron parte del estudio realizado por Oviedo et. al. (2022), indican que sus padres/madres ejercen prácticas ancestrales de crianza- que ellas/os mismos vivieron con sus abuelos- basadas en el miedo, la agresión física, psicológica y/o verbal, e ignorar sus opiniones.

Finalmente, si analizamos la situación del embarazo en adolescentes, el Ecuador es uno de los países de la región con mayor tasa de embarazos prematuros: 111 por cada 1 000 niñas entre 15 y 19 años (Observatorio Social del Ecuador 2018). Del total de madres prematuras, 34 % de las niñas menores de 14 años y 41 % de las adolescentes entre 15 y 19 años, declaró estar casada o en una relación estable, lo que evidencia la persistencia de uniones tempranas, como práctica que vulnera los derechos de las niñas y adolescentes (Oviedo et al. 2022).

Estas situaciones reflejan la debilidad estructural que ha tenido el Estado para responder a las necesidades particulares de la niñez y adolescencia. De hecho, tras el Examen Periódico Universal realizado por parte del Comité de Derechos del Niño al Ecuador en 2016, una de las principales recomendaciones fue que se establezca una estrategia nacional de lucha contra la violencia, que esté articulada con un sistema de protección integral especializado para niños, niñas y adolescentes y que cuente, además, con mecanismos especializados de coordinación intersectorial para la atención de casos (Comité de Derechos del Niño 2016).

Como se ha mencionado a lo largo de toda esta investigación, la nueva institucionalidad pública establecida tras la aprobación de la CRE (2008) y la LOCNI (2014), la eliminación de la rectoría del SNDPINA y el cambio del CNNA a CNII, eliminó la especialidad en los servicios de atención de las niñas, niños y adolescentes, debilitando la política pública de protección integral. Ya no existe un CNNA que defina la política a través de un PNDPINA, ahora existe un CNII con la competencia de articular las políticas que cada ministerio define en su área. Esta instancia no tiene autoridad sobre esos ministerios, por lo que no puede incidir en la implementación de la política de protección integral para niñez y adolescencia,

además su alcance se amplía para incluir a juventudes y personas adultas mayores dentro de sus grupos de atención, lo que lo debilita aún más en sus competencias de coordinación intersectorial y en su capacidad de generar acuerdos de gobernanza con los sujetos de derechos dentro de un sistema de protección que, como se ha visto, también se encuentra inexistente a nivel local.

Todos estos elementos hacen posible concluir que la adopción del enfoque intergeneracional tras la adopción de la LOCNI ha generado fallas en la coordinación y gobernanza del SNDPINA, teniendo un efecto directo en el debilitamiento de la protección integral de la niñez y adolescencia en el país.

Conclusiones

Aunque se lograron pasos significativos en la política pública de protección integral entre 2003 y 2012, actualmente existe una brecha grande entre las necesidades presentes de las niñas, niños y adolescentes y sus familias y la respuesta efectiva del Estado y la sociedad civil. Si únicamente se tiene en cuenta el maltrato severo por parte de los progenitores y se deja de lado las otras formas de violencia, como la ejercida en el ámbito educativo, o el reclutamiento forzoso por parte de bandas delictivas, Ecuador cuenta con más de dos millones de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de vulnerabilidad frente a la violencia que viven en sus hogares. Sin embargo, apenas 39 365 son atendidos en las distintas modalidades alternativas de cuidados, y 22 580 niñas, niños, adolescentes y otras personas de grupos de atención prioritaria son atendidos en programas preventivos (Observatorio Social del Ecuador 2018).

Esta situación demuestra que el Estado ha sido ineficiente en el diseño e implementación de una política pública nacional protección integral de la niñez y adolescencia, lo que se evidencia en los siguientes elementos:

- El SNDPINA no cuenta con una entidad rectora definida que coordine y articule acciones entre las instituciones públicas y organizaciones de sociedad civil, responsables de la protección especial, a nivel nacional, regional y local, evidenciándose sus fallas en la coordinación intersectorial y en su gobernanza.
- A ello se suma que el CNII, instancia que debe ser la responsable de definir la política pública para promover los derechos de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, y los CCPD, no han logrado recuperar y reforzar la especificidad que demanda la protección de los derechos de infancia y adolescencia.
- En la política de protección integral a la niñez y adolescencia ha existido una deficiencia en la coordinación y cooperación interinstitucional, lo que se evidencia en la falta de articulación entre las diferentes instituciones encargadas de proteger a la infancia en el país, lo que lleva a una duplicación de esfuerzos y recursos, así como a una ineficiencia en la atención a los niños y niñas.
- Muy pocos CCPD a nivel municipal han elaborado políticas públicas de protección integral locales, frente a la ausencia de una política nacional sólida.

- A lo anterior se le puede sumar el bajo presupuesto asignado. Esto ha significado que, a pesar de la importancia que significa el hecho de proteger los derechos de la infancia, el presupuesto asignado a estas iniciativas es insuficiente y limita la capacidad de los programas y servicios para brindar una atención adecuada.
- Analizando los casos de los GAD a nivel local, se concluye que la atención a la infancia en el país es desigual. Existen diferencias en la calidad y cantidad de servicios ofrecidos en diferentes ciudades, lo que puede generar inequidades y limitar el acceso a la protección de los derechos de la infancia.
- La falta de capacidad gubernativa del SNDPINA también se refleja ante el hecho de que mucho del personal técnico institucional que trabaja en la protección de la niñez y adolescencia no cuentan con la capacitación necesaria para atender de manera efectiva a los sujetos de derechos que requieren protección.
- Finalmente, las fallas en la gobernanza se deben a la escasa participación ciudadana que, como se ha dicho, es fundamental para el correcto funcionamiento del sistema de protección a la infancia. No obstante, en Ecuador esta participación es limitada y no se ha logrado involucrar de manera efectiva a la sociedad en este tema dada la desmovilización de la sociedad civil.

Una política pública de protección integral a la niñez y adolescencia requiere de elementos tanto de transversalidad como de coordinación intersectorial e integración, elementos que el enfoque intergeneracional no toma en cuenta. Esto porque “la transversalidad es un instrumento intraorganizativo y sus áreas de trabajo no afectan la gestión operativa ni la producción sino sólo el diseño de los objetivos, la planeación y la evaluación” (Cunill-Grau, Bronzo y Repetto 2015, 409); mientras que la intersectorialidad plantea elementos que también son interorganizacionales y que pueden implementarse verticalmente como la definición de objetivos, la planificación y la ejecución de servicios.

Desde esta perspectiva, entonces, para que la política de protección integral a la infancia pueda funcionar de manera efectiva requiere de un ente rector con capacidad de definir una política pública desde la fijación conjunta de objetivos, con capacidad de coordinar intersectorialmente para evaluar la gestión y, por último, ser integral en la intervención para dar respuestas eficientes a los sujetos de derechos, acercando los servicios a su cotidianeidad.

Referencias

- Acosta Betancor, Mariana Lucía. 2016. “De la Doctrina de la Situación Irregular a la Protección Integral: una aproximación crítica a los cambios en la orientación de la atención pública a la infancia y la adolescencia en Uruguay.” Tesis Licenciatura en Trabajo Social, Universidad de la República: 7.
- Aguilar Villanueva, José Luis. 2007. *El Estudio de las Políticas Públicas Vol. 1*. México: UAM 2da. Reimpresión.
- Barbirotto, Pablo. 2015. “El Principio de Especialidad en la Justicia Penal para Niños.” *Pensamiento Penal*: 1-11.
- Bronzo, Carla, y Fabián Repetto. 2015. *Coordinación de Políticas Sociales: desafíos para la gestión pública*. Vol. 18. Madrid: Programa EUROsociAL.
- Cecchini, Simone, y Rodrigo Martínez. 2011. “Protección social inclusiva en América Latina : una mirada integral, un enfoque de derechos.” En *Hacia una Globalización Sostenible y Equitativa, componente 4: Política Social y Acceso a Servicios Financieros para Combatir la Pobreza*, de Libros de la CEPAL No. 111: 1-284. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.
- CNII (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional). 2014. Quienes Somos. 18 de julio. <https://www.igualdad.gob.ec/quienes-somos/> (último acceso: 5 de marzo de 2023).
- . 2022. “Reglamento de conformación y funcionamiento de los Consejos Consultivos Nacionales para la Igualdad Intergeneracional.” *Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional*. 18 de julio. <https://www.igualdad.gob.ec> (último acceso: 17 de marzo de 2023).
- Comité de Derechos del Niño. 2016. *Informe sobre la aplicación de la Convención de Derechos del Niño en el Ecuador*. Informe oficial con participación de sociedad civil, Ginebra: CDN.
- CONA (Código Orgánico de Niñez y Adolescencia). 2003. “Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.” 3 de enero. https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/codigo_ninezyadolescencia.pdf (último acceso: septiembre de 15 de 2021).
- CPCCS (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social). 2010. “COOTAD.” *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. 19 de octubre. <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf> (último acceso: 18 de marzo de 2023).
- CRE (Constitución de la República del Ecuador). 2008. “Ministerio de Defensa del Ecuador.” 20 de octubre. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf (último acceso: 2023 de enero de 22).
- Cunial, Santiago. 2018. “Políticas públicas sobre cuestiones morales conflictivas: el caso de la despenalización del consumo de drogas en Argentina.” *Revista Española de Ciencia Política* 47: 123-149.
- Cunill-Grau, Nuria. 2014. “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales Un acercamiento analítico conceptual.” *Gestión y Política Pública XXIII*, n° 1: 5-46.
- Cunill-Grau, Nuria, Carla Bronzo, y Fabián Repetto. 2015. “Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social.” En *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización.*, de Libros de la CEPAL - Desarrollo Social: 407-444. Santiago de Chile: CEPAL.
- Diario El Universo*. “Funciones del INFA se dividen entre el MIES y cartera de Salud.” Guayaquil, 1 de abril de 2013.

- dos Santos, Benito. 2018. *Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia: un análisis de situación en el Ecuador*. UNICEF, Producto (4 y 5) de la consultoría sobre el SNDPINA en el Ecuador, Quito: UNICEF.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *Análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Quito: FLACSO.
- . 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Quito: FLACSO.
- . 2021. *Guía Práctica de Diseño de Políticas Públicas para el Sector Eléctrico: El caso ecuatoriano*. Quito: Proyecto Adaptación a los Impactos del Cambio Climático en Recursos Hídricos de los Andes - AICCA.
- Hood, C. 2007. “Intellectual Obsolence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades.” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20 (1): 127-144.
- Howlett, M. 2011. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. New York: Routledge.
- Howlett, M., y J. Rayner. 2007. “Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in New Governance Arrangements.” *Policy and Society* 42: 73-89.
- INEC (Instituto de Estadísticas y Censos). 2015. “Encuesta de Condiciones de Vida 2013-2014.” *Ecuador en Cifras*. 22 de febrero.
[https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/ECV/ECV_2015/documentos/150411%20ResultadosECV%20\(2\).pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/ECV/ECV_2015/documentos/150411%20ResultadosECV%20(2).pdf) (último acceso: 15 de diciembre de 2022).
- . 2019. “Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género en el Ecuador.” *Ecuador en Cifras*. 8 de marzo.
https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Principales%20resultados%20ENVIGMU%202019.pdf (último acceso: 13 de marzo de 2023).
- . 2022. “Proyecciones Poblacionales 2010-2023.” *Ecuador en Cifras*.
<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/> (último acceso: 15 de diciembre de 2022).
- Kagan, S. Lynn et. al. 2016. *Una mirada al desarrollo infantil en América Latina y el Caribe desde la teoría y el pensamiento sistémico*. NOTA TÉCNICA N°IDB-TN-1061, Washington DC: BID.
- Laegrid, Per, Åsta Dyrnes Nordø y Lise H. Rykkja. 2017. “La búsqueda de coordinación en los gobiernos centrales europeos.” *Gestión y Política Pública*: 11-44.
- León, Mauricio. 2017. *Protección Social de la Niñez en el Ecuador*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina, CEPAL.
- Medrano-Caviedes, Cecilia. 2019. “El diseño del legalismo autoritario en Venezuela.” *Cuadernos del CENDES, Tercera Época* 102: 149-180.
- Méndez Martínez, José Luis. 2020. “Coordinación Interinstitucional.” *Políticas públicas: Enfoque estratégico para América Latina* (FCE/El Colegio de México): 277-91.
- Morlachetti, Alejandro. 2013. *Sistemas nacionales de protección integral a la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*. CEPAL-UNICEF UNI/12/001, Santiago de Chile: UNICEF.
- Muela, Adriana. 2015. “La política pública de protección integral a la niñez y adolescencia y el desarrollo integral en el territorio cantonal.” Tesis para el Programa de Maestría en Gerencia para el Desarrollo Social, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Observatorio Social del Ecuador. 2018. “Situación de la niñez y adolescencia en el Ecuador: una mirada a través de los ODS.” *Observatorio Social del Ecuador*. 30 de mayo
<https://odna.org.ec/wp-content/uploads/2019/02/Situacio%CC%81n-de-la->

nin%CC%83ez-y-adolescencia-en-Ecuador-2019.pdf (último acceso: 12 de julio de 2022).

- Oviedo, Sara y Carmen Bolívar. 2022. *Situación actual de la niñez y adolescencia contra la violencia en el Ecuador*. Quito: Visión Mundial Ecuador.
- Peters, B. Guy. 2018. "The Logic of design." *Policy Problems and Policy Design* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing): 1-34.
- Peters, B. Guy y Guillaume Fontaine. 2022. "Introduction to the Research Handbook of Policy Design: Operationalizing the policy design framework". En *Research Handbook of Policy Design*, editado por B. Guy Peters y Guillaume Fontaine: 1-39. Cheltenham: Edward Elgar.
- Prieto Cruz, Olga. 2012. "Doctrina de Protección Integral y contexto para el análisis de la población adolescente en condición de calle en Costa Rica." Editado por Universidad de Costa Rica. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)* IV, nº 138: 61-75.
- Ramírez, Danny, Iván Narváez, y Guillaume Fontaine. 2018. "¿Por qué persisten los déficits de control social?: la consulta previa, libre e informada en el marco de la política petrolera ecuatoriana." *Ciencia Política* 13 (25): 21-49.
<https://doi.org/10.15446/cp.v12n25.69339>.
- Ran, Huiting Qi Bing, y Oscar Ozlak. 2018. "Gobernanza Colaborativa." *Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*: 47-90.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2009. "Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013." *Ecuador en Cifras*. 26 de febrero.
<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/%20Informacion-Legal/Normas-de-Regulacion/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir/Plan+Nacional+del+Buen+Vivir+2009-2013.pdf> (último acceso: 15 de marzo de 2023).
- Universidad Técnica Particular de Loja. 2020. "COVID-19 en Ecuador: Potenciales impactos en la pobreza." *Noticias UTPL*, 1 de mayo: 12-15. [https://noticias.utpl.edu.ec/covid-19-en-ecuador-potenciales-impactos-en-la-pobreza#:~:text=Actualmente%20el%20porcentaje%20de%20pobreza,econ%C3%B3mica%20provocada%20por%20la%20pandemia](https://noticias.utpl.edu.ec/covid-19-en-ecuador-potenciales-impactos-en-la-pobreza#:~:text=Actualmente%20el%20porcentaje%20de%20pobreza,econ%C3%B3mica%20provocada%20por%20la%20pandemia.). (último acceso: 15 de julio de 2021).

Entrevistas

- Calero, Patricia. 2023. Entrevista de Verónica Legarda. *Entrevista sobre las consecuencias de la pérdida de especialidad en el SNDPINA*, realizada en Quito el 10 de marzo.
- Martínez, Manuel. 2023. Entrevista de Verónica Legarda. *Sistema de protección y política de protección integral en el Ecuador*, realizada en Quito el 7 de marzo.
- Oleas, Silvia. 2023. Entrevista de Verónica Legarda. *SNDPINA en lo local*, realizada en Quito el 8 de marzo.

Anexos

ANEXO 1. Comparación de legislaciones, objetivos y modelo de gestión de los sistemas nacionales de protección infantil en América Latina*

Países	Legislaciones y Códigos de Infancia	Objetivo del SNPI	Tipología del modelo de gestión
Argentina	Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y Decreto 415/2006	<p>Está conformado por todos los organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal</p> <p>Está destinado a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.</p>	<p>Tiene 3 niveles: 1) Nacional, donde está la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia, donde se efectúa la rectoría de la política de protección a la infancia.</p> <p>2) Federal: El Consejo Federal de Niñez y Adolescencia que realiza la concertación y articulación para el diseño, planificación y ejecución de las políticas públicas a nivel nacional.</p> <p>3) Provincial que define un órgano de planificación y ejecución de las políticas de niñez a nivel local, respetando las autonomías y las instituciones preexistentes.</p>
Bolivia	Código del Niño, Niña y Adolescente. Ley 2026 (Octubre 1999)	Liderar el proceso a nivel nacional que permita garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes a través de la Dirección de Niñez	<p>Originalmente que la entidad estatal rectora de las políticas para la niñez y adolescencia era el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación a través del Viceministerio de Asuntos de Género.</p> <p>Sin embargo, en la actualidad se encuentra bajo el Ministerio de Justicia a través del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades y la Dirección General de Niñez, Juventud y Personas Adultas Mayores.</p>

			<p>El Código crea también el Consejo Nacional de la Niñez como órgano de concertación y coordinación entre el Estado y la sociedad civil que tiene facultades propositivas, de consulta, seguimiento y evaluación de políticas públicas.</p> <p>A nivel descentralizado crea las Comisiones de la Niñez y la Adolescencia en cada Consejo Departamental de las Prefecturas que tendrán carácter propositivo y fiscalizador de las políticas y servicios de atención a la niñez y adolescencia de cada departamento.</p>
Brasil	<p>Estatuto del Niño y el Adolescente Ley 8069. (1990) Ley 8.242 (1991) y Decreto 5089 (2004) Creación del Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente (CONANDA)</p>	<p>El sistema de protección es un sistema de garantía de derechos de la niñez, definido como un conjunto de políticas, leyes, instituciones, servicios y mecanismos que integra a los tres poderes del Estado y a la sociedad civil que además de ser parte del sistema, lleva a cabo la función de supervisión del mismo.</p>	<p>La política de atención a los derechos del niño y del adolescente se hará a través de un conjunto articulado de acciones gubernamentales y no gubernamentales de la Unión, de los Estados, del distrito federal y de los municipios (art. 86).</p> <p>Es decir, en los tres niveles de la organización política y administrativa del país: A nivel federal, a nivel estados y a nivel municipal. Descentralización de la atención a través de la municipalización de la misma</p>
Chile	<p>Decreto Ley 2.465 Ministerio de Justicia. Crea el Servicio Nacional de Menores (SENAME)</p>	<p>No tiene una ley de protección integral y por lo tanto tampoco tiene un sistema nacional de protección Integral. ,</p>	<p>El Ministerio de Planificación es quien tiene a su cargo la administración, coordinación, supervisión y evaluación de la implementación del Sistema.</p>

	<p>A través de la Ley 20.379, que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social y Chile Crece Contigo que es según la propia definición de la ley un subsistema de Protección Integral de la Infancia</p> <p>El objetivo de la ley es acompañar el proceso de desarrollo de los niños y niñas que se atiendan en el sistema público de salud, desde su primer control de gestación y hasta su ingreso al sistema escolar</p>	<p>La mayoría de estas disposiciones están abordadas desde una perspectiva que no permite un reconocimiento universal de derechos, toda vez que no abandona los aspectos clásicos de un Estado tutelar</p> <p>La institucionalidad se completa con el Servicio Nacional de Menores (SENAME) que es un organismo gubernamental dependiente del Ministerio de Justicia</p>
<p>Colombia</p> <p>Ley 1098 Código de la Infancia y la Adolescencia (2006) Código Reglamentado y corregido por Decretos 4840 de 2007, Decreto 4652 de 2006, Decreto 578 de 2007 y por el Decreto 4011 de 2006</p>	<p>La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.</p> <p>El Código establece la creación e integración de un Sistema Nacional de Bienestar Familiar responsable de la aplicación y de la ejecución la política pública de infancia y adolescencia, un sistema de protección administrativo con las correspondientes medidas tendientes al restablecimiento de derechos y un sistema judicial de responsabilidad penal adolescente especializado.</p>	<p>El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es el órgano articulador y rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, y</p> <p>Tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y el restablecimiento de los mismos, en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas.</p>

Costa Rica

Ley 7739 Código de la Niñez y la Adolescencia (1998) Decreto 33028 (2006) por el que se dicta el Reglamento al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Decreto N° 35876-S (2009)

Lineamiento para el sector social y lucha contra la pobreza:
implementación de los subsistemas locales de protección a la niñez y la adolescencia en las once comunidades prioritarias

La ley define con claridad que se garantizará la protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia por medio de las políticas públicas y la ejecución de programas a través de las instituciones gubernamentales y sociales que conforman el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia.

El Sistema de Protección Integral de los Derechos y la Adolescencia está conformado por:

- a) El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
- b) Las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil representadas ante el Consejo de la Niñez
- c) Las Juntas de Protección de la Infancia
- d) Los Comités tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia.

El Sistema está encabezado por el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, instancia creada por el Código de la Niñez y la Adolescencia. Se define como el espacio de deliberación, concertación y coordinación entre el Poder Ejecutivo, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones representativas de la comunidad relacionadas con la materia.

El órgano rector en materia de infancia, adolescencia y familia es el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) esta es una institución autónoma con administración descentralizada y presupuesto propio y es el encargado de la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia así como direccionar la protección integral en sistemas regionales y locales que permitan consolidar el Sistema Nacional de Protección.

<p>México</p>	<p>Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2000)</p>	<p>La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece que sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en todo el país y tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.</p> <p>Según la misma ley, la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en el ámbito de su competencia, podrán expedir las normas legales y tomarán las medidas administrativas necesarias a efecto de dar cumplimiento a la ley</p>	<p>El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) está a cargo de las políticas de protección de la infancia y tiene como objetivo coordinar los servicios de asistencia social y entre sus acciones prioritarias se encuentran la promoción y defensa de los derechos de la familia, particularmente la de los NNA.</p> <p>El SNDIF depende de la Secretaria de Salud como institución de asistencia social sin competencia para obligar y/o articular a otras secretarías.</p>
----------------------	---	---	---

* No se incluye el caso de Ecuador pues este se tratará en el acápite correspondiente

Fuente: Elaborado por la autora con base en información de (Morlachetti 2013).

Anexo 2. Tabla de Evidencias

Tipo de recurso	Recurso	Fuente	Enlace
Información	Plan Nacional de Desarrollo (PNBV) 2009-2013, 2014-2017, 2018-2021, 2021-2025.	SENPLADES	https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/09/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir-2017-2021.pdf
	Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Infancia	CNNA	https://docplayer.es/12497091-Plan-nacional-decenal-de-proteccion-integral-a-la-ninez-y-adolescencia.html
	Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional, capítulo de niñez y adolescencia.	CNII	https://www.igualdad.gob.ec/agenda-nacional-para-la-igualdad-intergeneracional-2017-2021/
Autoridad	Convención de Derechos del Niño	Comité de Derechos del Niño	https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf
	Constitución de la República del Ecuador (2008)	Registro Oficial 449	https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
	Código de Niñez y Adolescencia (CONA, 2003)	Registro Oficial 737	https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/codigo_ninezyadolescencia.pdf
	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD)	Registro Oficial Suplemento 303	https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf

	Ley Orgánica de Consejos de Igualdad (LOCNI)	Registro Oficial Suplemento 283	https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/11-Ley-Org%C3%A1nica-de-los-Consejos.pdf
Tesoro	Presupuesto del sector de bienestar social	Ministerio de Finanzas	https://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/
	Presupuesto del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional	Ministerio de Finanzas	https://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/
	10% de los ingresos no fiscales de los GAD municipales para programas de protección y atención a niñez y adolescencia (art. 249 COOTAD)	COOTAD	https://www.cpcgs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf
Organización	Estatuto orgánico del MIES: proceso de coordinación interna de las instancias encargadas del desarrollo infantil y de la protección especial de NNA	Ministerio de Inclusión Económica y Social	https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/09/estatutoorganico_compressed.pdf
	Estatuto orgánico del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional	Registro Oficial 853	https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/12/resolucion_estatuto_organico_gestion_org_cnii003_2016.pdf

Comisión Permanente de Niñez y Adolescencia, Asamblea Nacional	Asamblea Nacional	
Consejos Cantonales de Protección de Derechos	Municipio de Quito, Municipio de Guayaquil, Municipio de Cuenca	
Consejos Consultivos de Niñez y Adolescencia y reglamento de funcionamiento.	Reglamento de funcionamiento del Consejo Consultivo Intergeneracional	https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/anexo3_reglam_csjs_cslts_2015.pdf

Fuente: Elaborado por la autora

