



**FLACSO**  
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

# **Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede - Ecuador**

**Programa de Políticas Públicas y Gestión del Desarrollo**

**TESIS DE GRADO**

**Sistemas locales de protección integral de la niñez y adolescencia:  
Desafíos y Oportunidades para su implementación desde la  
óptica de la Participación.  
Caso de estudio: SLPINA del Cantón Riobamba.**

**Autora: Bertha Sampedro R.**

**QUITO – ECUADOR**

**2003 - 2004**



**FLACSO**  
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

# **Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede - Ecuador**

**Programa de Políticas Públicas y Gestión del Desarrollo**

**TESIS DE GRADO**

**Sistemas locales de protección integral de la niñez y  
adolescencia: Desafíos y Oportunidades para su  
implementación desde la óptica de la Participación.  
Caso de estudio: SLPINA del Cantón Riobamba.**

**Autora: Bertha Sampedro R.**

**Director: Oscar Forero**

**Lectores:**

**Santiago Ortiz**

**Lautaro Ojeda**

**Caso de Estudio: Riobamba, Octubre 2003 – Julio 2004**

**QUITO - ECUADOR**

## **DEDICATORIA**

Esta Tesis esta dedicada a los niños, niñas y adolescentes del Barrio San Antonio del Aeropuerto por darme la oportunidad de compartir sus vidas y sus sueños.  
A mi familia por su apoyo constante, por la fe y el amor que me han brindado.

Este trabajo pretende contribuir de alguna manera a la visualización de la niñez y adolescencia y sobre todo lleva la esperanza de que a partir de ellos y ellos podamos construir un mundo mejor para todos y todas, donde tengamos igualdad de oportunidades y donde los derechos no sean simple enunciados sino una práctica de vida.

# INDICE

Introducción .....10

Capítulo I: Marco Conceptual .....15-40

Doctrina de Protección Integral, Doctrina de Situación Irregular, ciudadanía y derechos; Sistema, Enfoque de Sistema, Teoría General de Sistemas, concepciones, características de un sistema, concepto aplicado al Sistema de Protección Integral, Sistema de acuerdo al Código de la Niñez y Adolescencia; Participación, tipos, formas, mecanismos, contenidos sociales, participación infantil; Sistema Local de acuerdo al Código de la Niñez y Adolescencia.

Capítulo II: Chimborazo, Riobamba y Actores Sociales y Participación ..... 41-60

Descripción de la Provincia y del Cantón, Participación, Actores del Sistema de Protección

Capítulo III: Proceso de Construcción del Sistema de Protección del Cantón Riobamba .....61-86

El cantón Riobamba y el sistema de protección integral; Estudio del proceso del Cantón Riobamba, Concejo de Protección Integral de acuerdo a la ordenanza, Concejo de Protección en la actualidad y Consejo Consultivo de la Niñez y Adolescencia.

Capítulo IV: Estado de la participación en el Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en el Cantón Riobamba.....87-123

Actores del Cantón; Mecanismos, Niveles de participación: Concejo de Protección Integral y Consejo Consultivo; Participación Municipal y Liderazgo del Proceso.

Capítulo V: Desafíos y Oportunidades desde la óptica de participación para la implementación del Sistema de Protección Integral en el cantón Riobamba y Propuesta de estrategia de participación .....	124-135
Capitulo V: Conclusiones .....	136-140
Bibliografía .....	141-143
Anexos .....	144

## INDICE DE ANEXOS

<b>Anexo1:</b> Instituciones y Organizaciones miembros de la Asamblea del CPINA-R .....	144-145
<b>Anexo2:</b> Ordenanza Municipal No. 014 – 2001 .....	146-151
<b>Anexo 3:</b> Potenciales Actores .....	152-159
<b>Anexo 4:</b> Organizaciones Infantiles y Gobiernos Estudiantiles del Cantón Riobamba .....	160-161
<b>Anexo 5:</b> Registro de ONGs y/u organizaciones comunitarias inscritas para la elección del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia en el Cantón Riobamba .....	162
<b>Anexo 6:</b> Registro de Asistencia de la instituciones miembros del CPINA-R ..	163-165
<b>Anexo 7:</b> Resultados de la Encuestas .....	166-171
<b>Anexo 8:</b> Sondeo a escuelas de la Dirección Bilingüe de Chimborazo .....	172
<b>Anexo 9:</b> Formato de Encuesta .....	173-176
<b>Anexo 10:</b> Guía de entrevistas semi estructuradas .....	177
<b>Anexo 11:</b> Nómina de entrevistados .....	178-179
<b>Anexo 12:</b> Nómina de encuestados .....	180
<b>Anexo 13:</b> Entrevistas .....	181-297

## RESUMEN

La presente tesis da cuenta del estudio realizado para determinar los desafíos y oportunidades desde el punto de vista de la Participación para la Implementación del Sistema Local de Protección Integral de la Niñez, para lo cual se ha escogido como caso de estudio el Cantón Riobamba por ser considerado como uno de los cantones que mayores avances ha tenido en este proceso.

La tesis esta dividida en seis momentos: en el primero se hace una aproximación teórica a los conceptos participación, sistema y doctrina de protección integral; en el segundo una acercamiento a la provincia de Chimborazo y al cantón Riobamba, así como a los actores del sistema; en el tercero una reconstrucción del proceso seguido en el Cantón Riobamba hasta la actualidad; en cuarto termino se “dibujará” la situación actual de la participación para la construcción del Sistema analizando, principalmente, la participación dentro de los órganos constituidos del sistema, y del gobierno local; en el quinto momento se establecerán los desafíos y oportunidades para la implementación del mismo; y, finalmente, un sexto momento de conclusiones. Para la presente investigación, además de la información secundaria, se ha recopilado información primaria, a través de instrumentos específicos: entrevistas semi estructuradas, encuestas y observación no participante.

De acuerdo al estudio realizado Chimborazo es una de la provincias más pobres del Ecuador, presenta datos preocupantes sobre el incumplimiento de los derechos de la infancia y adolescencia, principalmente del grupo etareo comprendido entre 0 y 6 años de edad. Esta provincia está dividida en 10 cantones de los cuales el más grande es el Cantón Riobamba.

El Cantón Riobamba tiene una población joven, aproximadamente el 40% son niños, niñas y adolescentes. Este es uno de los primeros Cantones a nivel Nacional que ha asumido el reto de construir el Sistema de Protección Integral, que contempla la Constitución ecuatoriana en su artículo 52. Este proceso tiene una trayectoria de 10

años atrás, el cual ha contado con un liderazgo fuerte del Foro de la Niñez y Adolescencia de Chimborazo.

El proceso seguido y los actores involucrados han permitido construir el órgano rector del Sistema, el Concejo de Protección Integral (CPINA-R) a través de una ordenanza municipal incluso antes de que la Nueva Ley sea aprobada; y, el Consejo Consultivo de niños, niñas y adolescentes. A lo largo de esta trayectoria se observa que ha existido una fuerte influencia de los preceptos que recoge la Convención Internacional de los derechos de los Niños en un inicio y posteriormente del Código de la Niñez y Adolescencia, las cuales se basan en la Doctrina de Protección Integral, faltando profundizar el concepto de sistema y de su funcionamiento como tal.

Los dos organismos creados presenta una fuerte participación del sector urbano e institucional por lo que uno de sus mayores desafíos es ampliar la misma hacia otros sectores de la sociedad civil y de la población infantil y adolescente, no obstante este proceso ha permitido contar con niños, niñas y adolescentes con un alto grado de conocimiento de sus derechos que ha permitido que tengan un reconocimiento social (aunque aún bajo) dentro del Cantón y a nivel Nacional.

Los niveles de participación que se presentan al interior del Concejo de Protección y del Consejo Consultivo son diversos, al parecer están asociados a variables como el conocimiento de los procesos seguidos y de la Nueva ley, la permanencia en el proceso y el grado de compromiso de la instituciones que forman parte del mismo. El Consejo Consultivo por su parte muestra que aún existe debilidad en la organización infantil. De estas premisas se desprende que otros desafíos a los que se debe enfrentar los actores locales para la construcción del Sistema es el fortalecimiento tanto del CPINA-R y del Consejo Consultivo y lograr que este último empiece a cumplir su rol de consulta.

Otro de los grandes desafíos que se requiere enfrentar y que está asociado al anterior es el Posicionamiento del CPINA-R como ente autónomo e independiente de la



Municipalidad, y como el ente encargado de diseñar la política pública en el Cantón en lo que a niñez y adolescencia se refiere.

La participación del Gobierno Local es ambigua al parecer existe voluntad política del Alcalde para continuar con el proceso, pero no se cuenta con la voluntad del Concejo Cantonal, por lo que no se puede hablar de un compromiso institucional para incluir a la niñez y adolescencia como uno de los ejes dentro del desarrollo local, de lo que se desprende que otro de los desafíos es influir en la negociación política y mejorar los niveles de cogestión.

## INTRODUCCIÓN

El Estado Ecuatoriano en 1990 ratifica la Convención Internacional de los derechos de la niñez, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989. Este hecho pone en evidencia la necesidad de adaptar las leyes del país para cumplir los compromisos adquiridos con la Convención. A partir de esta fecha se inicia un proceso impulsado por diferentes sectores de la sociedad civil que buscan garantizar la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Los resultados de este movimiento se ven reflejados en la Constitución de 1998 cuando se les reconoce como ciudadanos desde su nacimiento, por tanto sujeto de todos los derechos, más los específicos de su edad.

Esto implica que el Estado asuma un compromiso frente a la niñez y adolescencia del país para garantizar el cumplimiento y ejercicio de sus derechos, por lo que la Constitución prevé la construcción de un Sistema de Protección Integral, el mismo que está expresado en el Art. 52:

“El Estado organizará un sistema nacional descentralizado de protección integral para la niñez y adolescencia, encargado de asegurar el ejercicio y la garantía de sus derechos. Su órgano rector de carácter nacional se integrará paritariamente entre el estado y la sociedad civil y será competente para la definición de políticas. Formarán parte de este sistema las entidades públicas y privadas.

Los gobiernos seccionales formularán políticas locales y destinarán recursos preferentes para servicios y programas orientados a niños y adolescentes”

En este artículo la constitución no sólo reconoce “la corresponsabilidad del Estado, Gobierno Local, familia y sociedad”<sup>1</sup> para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes, sino que también pone en evidencia la necesidad de contar con la participación de estos sectores para lograrlo.

Por otra parte esta disposición requiere de un nuevo marco legal e institucional, es por esta razón que se construye e impulsa un Nuevo Código de la Niñez y Adolescencia, el

---

<sup>1</sup> Isch Edgar y López Fernando. Construyendo una vida mejor para la niñez: los municipios, la comunidad y el Sistema de protección Integral a la Niñez y Adolescencia. DNI. Quito. 1998.

mismo que es aprobado después de 2 años de negociaciones entre el Estado y la Sociedad Civil y puesto en vigencia el 3 de julio del 2003.

En la actualidad los esfuerzos se encaminan a la construcción, constitución e implementación del Sistema tanto a nivel nacional como a nivel local<sup>2</sup>, el mismo que está formado a su vez por 3 subsistemas: 1. Definición de políticas, 2. Protección, Defensa y Exigibilidad de Derechos y 3. Ejecución / Atención.

“Teniendo en cuenta que el Sistema es más que un ordenamiento jurídico”<sup>3</sup>, es indispensable pensar en los mecanismos que permitan su implementación y su posterior sostenibilidad. Entre los mecanismos a considerar sin duda están la participación: del gobierno local, de la sociedad civil y de los, principales actores, niños, niñas y adolescentes.

La implementación del Sistema tanto Nacional como Local es un reto, que supone lograr la legitimidad de su accionar no sólo desde el punto de vista legal sino desde el impulso y la participación ciudadana como una forma de asegurar su implementación y posterior sostenibilidad, manteniendo el espíritu con el cual fue creado: asegurar el ejercicio y garantía de todos los derechos de niños, niñas y adolescentes – considerándolos como sujetos de derechos; y que no se convierta en un organismo burocrático preso de intereses particulares o clientelares.

La sociedad civil, el gobierno local y las organizaciones que trabajan con y para la niñez, pueden cumplir un rol fundamental en la participación, movilización, demanda y vigilancia para que el sistema se construya y funcione. Por su parte la población infantil y adolescente también tiene el derecho de participar y exigir que el sistema funcione, es decir pasar de espectadores a actores. El sistema deberá garantizar la construcción y utilización de mecanismos que permitan una participación auténtica de la sociedad civil y de éste sector, en los temas en los cuales estén directamente involucrados.

---

<sup>2</sup> El Código de la Niñez y Adolescencia en el libro III, contempla la creación de los Sistemas de protección tanto a nivel Nacional como a nivel Local

<sup>3</sup> Resumen Ejecutivo. Sistema Nacional Descentralizado de protección Integral. Pág. 5

La implementación del Sistema Local requiere de la participación de todos los actores para lograr una construcción colectiva, que permita que el sistema responda tanto a las características culturales, sociales, étnicas, financieras, como a las necesidades locales y a las aspiraciones de sus miembros. Además, la implementación del Sistema supone cambiar la visión de gobierno local, que permita que éste asuma nuevas funciones y responsabilidades, por otra parte se requiere también que las instituciones y organizaciones que trabajan con y para los niños se aglutinen en torno a un objetivo común y abandonen su visión e interés particular. Esto ayudará a asegurar que exista un verdadero compromiso del gobierno local y la sociedad civil con la infancia.

El cantón Riobamba ha sido uno de los primeros a nivel nacional en asumir el reto de Construir el Sistema Local de Protección Integral, el proceso seguido le ha permitido construir el Concejo de Protección Integral, órgano rector del sistema, y el primer Consejo Consultivo de la Niñez y Adolescencia a nivel Nacional, gracias al impulso y participación de la Sociedad Civil y de la niñez y adolescencia.

El estudio de este proceso puede servir como referente para otros cantones que están iniciando su construcción, sin embargo es necesario preguntarse: ¿la participación de la sociedad civil, infantil y adolescente es lo suficientemente fuerte y representativa para construir un sistema que garantice el cumplimiento de todos los derechos de todos los niños, las niñas y los/as adolescentes del cantón y no se convierta en un ente burocrático atado a protagonismos institucionales e interés particulares?.

Los actores que participan en la conformación del sistema son muchos por lo cual el presente estudio se concentrará en la sociedad civil organizada y la niñez y adolescencia del cantón, profundizando el campo de análisis de la participación en el Concejo de Protección Integral y en el Consejo Consultivo, que son los órganos que ya están funcionando y que se supone son el resultado de la participación de los actores sociales del Cantón. Es necesario mencionar y reconocer que la participación del gobierno local es indispensable para que el sistema se implemente y funcione; por lo que también se hará un acercamiento a este actor, sin embargo se apuesta que una auténtica

participación de la sociedad civil presionará a que se cumpla lo que ya está establecido en la constitución y el código de la niñez y adolescencia.

### **Pregunta central de investigación:**

¿El estado actual de la participación de diversos actores (sociedad civil, instituciones, municipalidad, niños, niñas y adolescente) permitirá garantizar la implementación del sistema de Protección Integral en el Cantón Riobamba conforme a la visión de niñas, niños y adolescentes sujetos derechos, evitando que se convierta, tan sólo, en un ente burocrático sujeto a protagonismos institucionales e intereses particulares?

### **Preguntas secundarias**

1. ¿Cuáles son los niveles de participación de la sociedad civil y del estado representada en el Concejo de Protección Integral?
2. ¿Cuáles son los niveles de participación de los niños, niñas y adolescentes del Consejo Consultivo?
3. ¿Cuáles son los mecanismos de participación que se emplean actualmente para la construcción del sistema de protección integral en Riobamba; son adecuados y representan a toda la población?
4. ¿Cuáles son las oportunidades y desafíos desde la participación para la implementación del Sistema Local?

### **Objetivo General**

La finalidad de la investigación es analizar el estado de la participación de la sociedad civil, representantes del Estado<sup>4</sup>, y de la niñez y adolescencia del Cantón Riobamba, principalmente en los órganos creados del Sistema de Protección Integral. Identificando las oportunidades y desafíos que desde la participación se presentan para la implementación del Sistema local; conforme

---

<sup>4</sup> La municipalidad está considerada dentro de este grupo.

con la visión de sujeto de derechos que le otorga la doctrina de protección integral.

### **Objetivos Específicos**

1. Conocer la situación actual del proceso de conformación del Sistema Local del cantón Riobamba, tomando en consideración los procesos participativos promovidos hasta el momento.
2. Identificar si el proceso seguido hasta el momento para la conformación del sistema guarda relación con el enfoque de la Doctrina de Protección Integral – niños, niñas y adolescentes sujetos de derechos –.
3. Analizar la situación actual de la participación de la sociedad civil, gobiernos locales y de la infancia y la adolescencia; identificando las oportunidades y desafíos que presentan para la implementación del sistema; para lo cual se pretende identificar el nivel de participación de los actores locales.
4. Plantear estrategia de participación

## CAPITULO I

### Marco Conceptual

La visibilización de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos empieza a tomar fuerza en el Ecuador con la aprobación de la Convención de los Derechos de la Niñez, siendo nuestro país el primero en adoptarla a nivel latinoamericano y el tercero en el mundo. Este compromiso internacional puso en la mesa de discusión la necesidad de adaptar el marco jurídico del país para cumplir los principios en ella establecidos. A partir de ese momento apareció un movimiento de la sociedad civil cuyo objetivo fue hacer efectivo tal mandato.

Entre los momentos importantes que han abierto el camino para la consecución del actual Código de la Niñez y Adolescencia encontramos: La reformulación del Código de menores (1992) en el cual se incluían algunos principios contemplados en la Convención Internacional de los Derechos de la Niñez; la Reforma a la Constitución en 1998, en la cual se consigue el reconocimiento de todos y todas las ecuatorianas sin distinción alguna, su condición de ciudadanos, se habla también de grupos vulnerables y de la creación de sistemas descentralizados, entre los cuales consta el Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Según Ramiro Avila en el proceso seguido para el reconocimiento de los derechos de los niños se distinguen tres momentos:

niño/a potestad absoluta de la familia; niño/a objeto de protección represión (doctrina de la situación Irregular) y niño/a sujeto de derechos (doctrina de la protección integral)<sup>5</sup>.

Es necesario recordar que tanto la Convención como el actual Código se amparan en los principios de la Doctrina de Protección Integral que a su vez cambia la visión jurídica que se tenía de los niños, niñas y adolescentes; “y, desde esa mirada el Estado y la sociedad”<sup>6</sup>. En la actualidad en el país ha empezado un proceso tendiente a construir el sistema de protección, lo cual ha puesto de manifiesto la necesidad de dar énfasis a la participación ciudadana como una forma de garantizar que se democratice la

---

<sup>5</sup> Mencionado en el libro: Construyendo una vida mejor para la niñez. Pág. 49.

<sup>6</sup> ISCH, Edaga y LOPEZ Fernando. Construyendo una vida mejor para la niñez. Los municipios, la comunidad y el Sistema de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. DNI. Quito – Ecuador. 1998.

administración pública y que el diseño de políticas públicas dirigidas a la infancia y adolescencia sean obtenidas mediante un proceso de negociación Estado – Sociedad Civil; entonces, es pertinente pensar y discutir en los mecanismos, formas y niveles de participación que apunten a lograr tal interacción, lo cual se lo puede hacer a la luz de teorías como la Doctrina de Protección Integral, Enfoque Sistémico, Participación y el nuevo Código de la Niñez y Adolescencia.

## **1. Doctrina de Protección Integral y Doctrina de Situación Irregular**

La Convención y el Código de la Niñez y Adolescencia se basan en la doctrina de Protección Integral; para lograr un acercamiento más profundo y tener una mayor comprensión de la misma, es necesario empezar por conocer la Doctrina de Situación Irregular, que guió el accionar respecto a niños, niñas y adolescentes durante varias décadas en el país.

### **1.1 Doctrina de Situación Irregular**

Esta doctrina dio una respuesta a los problemas de los niños y adolescentes centrada en aquellos que se encontraban en condiciones sociales difíciles. Con este criterio, se denominaba *niños* a aquellos que estaban incorporados a los servicios de, por ejemplo, educación, salud y saneamiento y, se denominaban *menores*, a quienes estaban marginados, especialmente de la escuela (Isch y López, 1998: 50).

En esta doctrina se visualiza “al niño como incapaz y, por tanto, como un objeto; se construye todo el derecho de la minoridad (...) a pesar de que se reconoce que los niños son titulares de ciertos derechos, afirma que, debido a su incapacidad, no pueden ejercerlos. Por lo tanto, sus derechos son ejercidos en su representación por terceros. De este modo el niño se convierte en un simple objeto de derechos”<sup>7</sup>. El antiguo Código de menores descansa en esta concepción.

Una particularidad del Código de Menores, es que a aquellos niños maltratados, huérfanos, abandonados, que mendigan en las calles o realizan trabajos en ella, los considera como “niños en situación irregular”, por lo que eran considerados como

---

<sup>7</sup> Farith Simon. De los nuevos paradigmas en el derecho de los niños. Pág. 37



“objetos de compasión y de represión al mismo tiempo”<sup>8</sup>, es decir se establece una división entre aquellos niños considerados con problemas quienes pasan a ser los “menores” y aquellos considerados como “normales” a quienes se los llama niños/as y adolescentes, lo que denota que los “derechos” no eran aplicables a todos los niños/as y adolescentes. Además existía la tendencia de vincular la situación irregular a la pobreza. De acuerdo a esta doctrina “los menores debían ser tutelados por un adulto por ser incapaces y sin opinión válida”<sup>9</sup>, únicamente alcanzaban la capacidad para representarse así mismos cuando pasaran a ser “ciudadanos” que de acuerdo a la antigua constitución ecuatoriana se lograba al cumplir los 18 años de edad.

Muchas instituciones –escuela, familia- y programas se diseñaron manteniendo esta misma concepción por lo que los servicios destinados a la infancia tenían un enfoque asistencialista y no un enfoque de derechos, en donde el Estado cumplía un papel de protector y tomaba decisiones unilaterales de acuerdo a lo que consideraba que era mejor para este sector de la población. Esta fue la doctrina dominante hasta la aprobación de la Convención sobre los derechos de la infancia a partir de la cual se inicia todo un movimiento en busca de lograr un cambio de paradigma de niño objeto a niño sujeto de derechos.

## **1.2 Doctrina de Protección Integral**

La doctrina de protección Integral apunta hacia la construcción de una nueva visión de la infancia. En esta doctrina se asume un nuevo paradigma y se establece que todos los niños/as son sujetos de derechos y por tanto “titulares tanto de los derechos civiles y políticos como de los económicos, sociales y culturales (a excepción de los derechos políticos a elegir y ser elegido, y del derecho civil de fundar una familia), y que se encuentra en capacidad para ejercer por si mismo algunos de ellos”<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Maluf, Marcia. Por su propio bien: investigación sobre las causas, formas y consecuencias del maltrato infantil. PMT. Gráficas Iberia. Quito 2000. Pág. 19

<sup>9</sup> OP. Cit. 1 Pág.50

<sup>10</sup> Farith Simon Campaña. Pág. 45

Al reconocer a los niños y adolescentes como “sujetos de derechos” y darles la categoría de ciudadanos se reconoce también su capacidad de ejercer y exigir sus derechos pero también de asumir responsabilidades.

Se afirma que:

“la doctrina de protección integral: es un salto cualitativo fundamental en la consideración de la infancia: es una legislación aplicable a todos los niños, niñas y adolescentes, no es excluyente; la función judicial asume la función específica de dirimir conflictos de naturaleza jurídica; las situaciones de mayor riesgo son atribuidas a la falta de políticas sociales básicas y no a patologías personales, por tanto, el niño, niña o adolescente deja de estar en situación irregular, pasando a hacerlo la institución y órgano que tiene bajo su competencia la protección de la niñez; asegura el principio básico de igualdad ante la ley; elimina la privación de libertad a no ser en casos de comprobada participación en delitos o contravenciones; considera a la infancia como sujeto pleno de derechos; incorpora los principios constitucionales relativos a la seguridad de la persona y concretamente el reconocimiento de los derechos de los infantes y adolescentes, así como los principios básicos del derecho contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño”<sup>11</sup>

La Convención Internacional de los Derechos de los niños al igual que la Constitución vigente en los temas relacionados con infancia recoge los principios de la Doctrina de Protección Integral, se habla de integralidad por cuanto se “combina en un solo cuerpo derechos humanos, civiles y políticos, derechos sociales, económicos y culturales”<sup>12</sup>

La convención a la luz de esta doctrina contempla 6 principios básicos:

1. Prioridad absoluta
2. Niño sujeto de derechos
3. Interés Superior del Niño
4. No discriminación
5. Unidad familiar y
6. Ejercicio de derechos

---

<sup>11</sup> Protección especial y derechos de niñas, niños y adolescentes. Marco conceptual para la definición de políticas de Protección Especial. Innfa y UNICEF

<sup>12</sup> Idem.

Por su parte la Constitución vigente desde 1998, recoge los principios que permiten garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes; así se menciona que:

1. son prioridad y por tanto debe prevalecer siempre el interés superior del niño
2. son todos iguales ante la ley y,
3. son sujetos de derechos y responsabilidades progresivas de acuerdo a su edad.

El Estado con el fin de cumplir el compromiso adquirido con la infancia y adolescencia ecuatoriana y para garantizar y asegurar el cumplimiento de sus derechos, en su artículo 52 demanda la construcción de un Sistema Nacional descentralizado de Protección Integral para la Niñez y adolescencia.

Además la constitución habla de corresponsabilidad entre el Estado, sociedad Civil y familia para garantizar estos derechos, por lo que el tema se abre a la participación, pues es una forma de lograr una interacción entre estos sectores.

### **1.2.1 Ciudadanía**

Una de los principales logros alcanzados en la Constitución vigente a partir de 1998 y que se recoge de la Convención Internacional de los derechos de la Infancia –basados en la Doctrina de Protección Integral- es el reconocimiento de niños y niñas como ciudadanos desde su nacimiento, pero ¿a qué hace referencia esta categoría?

De acuerdo con Edson Seda, ciudadanía:

“es el reconocimiento según la tradición, usos y costumbres, tanto como del sistema jurídico, para ser sujetos de derecho. Todo lo cual entraña la posibilidad de ejercer derechos, actuar en función de derechos y exigir el cumplimiento de esos derechos cuando sean amenazados o violados” (Edson Seda. 1998).

Santiago Ortiz define a la ciudadanía como:

“Una comunidad de individuos diversos e interrelacionados con capacidad de autodeterminación, participación, representación de intereses y demandas en pleno ejercicio de sus derechos civiles, sociales y políticos individuales y

colectivos, garantizados por el Estado y con responsabilidad hacia la comunidad política que forman parte”<sup>13</sup>.

Para UNICEF de acuerdo a lo establecido en la constitución implica ante todo “ser parte” y “tomar parte” de una sociedad.<sup>14</sup>

Recogiendo algunos elementos de ciudadanía se podría decir que ser un ciudadano implica un conjunto de derechos –civiles, sociales, políticos, humanos, económicos- los cuales pueden ser ejercidos y exigidos y, un conjunto de responsabilidades que el ciudadano debe cumplir. Esto supone su involucramiento en todos los aspectos de su desarrollo. A los niños, niñas y adolescentes se les reconoce todos los derechos humanos más los específicos de su edad.

El ejercicio de ciudadanía está relacionado con distintos niveles de participación, que pueden ir desde limitarse al sufragio hasta el ejercicio pleno de los derechos que puede ser la toma de decisiones en los temas en los cuales están directamente involucrados.

### 1.2.2 Derechos

La ciudadanía implica derechos y deberes; lo que determina que ciudadanía no es lo mismo que derechos; al respecto Edson Seda hace una diferenciación:

“los derechos son intrínsecos al ser humano, mientras que la ciudadanía esta dada por el reconocimiento jurídico del ejercicio de los derechos y la capacidad de exigir su cumplimiento, para lo cual se deben establecer canales administrativos”<sup>15</sup>.

Entonces se entiende como:

“**derecho** al marco normativo para la recta convivencia social de los seres humanos, que está compuesto por los derechos como tales y por los deberes. Al hablar de **derechos** se hace referencia aquellos que los ciudadanos podemos exigir a la sociedad y al Estado, mientras que los **deberes** son aquellos que la sociedad y el Estado nos pueden exigir”. (UNICEF/CECAFEC. 1997).

---

<sup>13</sup> Santiago Ortiz. Participación ciudadana, análisis y propuestas para la Reforma del Estado. Pág. 35

<sup>14</sup> La Nueva Constitución en relación con la niñez y la adolescencia ecuatorianas. UNICEF/CECAFEC. Ecuador 1999. Pág. 35.

<sup>15</sup> Edson Seda. Derechos y ciudadanía Social. Panamá. 2000

El no cumplimiento de los derechos constituye una violación de los mismos; en el caso ecuatoriano es frecuente que no se cumplan los derechos y más aún tratándose de niñas, niños y adolescentes, lo cual se comprueba a través de los altos índices de maltrato infantil.

## 2. SISTEMA

Otro de los conceptos que es conveniente esclarecer es el de *sistema*, puesto que la estructura del Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia se basa en sus principios, para ello tomaremos como referencia el aporte teórico de algunos autores.

### 2.1 Enfoque de Sistemas<sup>16</sup>

Este enfoque tiene sus inicios en la biología a partir del estudio de los seres vivos considerados como un todo; posteriormente en los años 40 aparece un interés por los estudios interdisciplinarios, llegando a descubrir “la existencia de analogías (más bien isomorfismos) en la estructura y comportamiento de sistemas de naturaleza muy distinta (sistemas biológicos, mecánicos, eléctricos, etc.)”<sup>17</sup>

El enfoque sistémico surge de la necesidad de entender problemas complejos en los cuales el enfoque del método científico resulta insuficiente; estos problemas o situaciones se caracterizan por: tener un gran número de variables que interactúan entre sí –no pueden ser sometidas a experimentos-; la presencia de factores desconocidos que pueden influir en los resultados es mucho mayor; por tanto la aplicación de modelos cuantitativos no son suficientes. El problema de la complejidad se presenta más evidentemente en las ciencias sociales en donde se tratar con un gran número de factores económicos, sociales, políticos, culturales, entre otros, que están fuertemente interconectados y en donde la persona juega un papel importante tanto como objeto como sujeto de la investigación. Entonces:

---

<sup>16</sup> Resumen tomado de la página web: <http://www.eumed.net/cursecon/1c/sistemico.htm>

<sup>17</sup> Tomado de la página web: <http://www.eumed.net/cursecon/1c/sistemico.htm>

“el **enfoque de sistemas** aparece para abordar el problema de la complejidad a través de una forma de pensamiento basada en la totalidad y sus propiedades que complementa el método científico”<sup>18</sup>

Este enfoque busca entender el funcionamiento de algo como un todo, en donde lo importante son las relaciones que se dan entre sus partes y el todo; es decir que este enfoque “trata de comprender el funcionamiento de la sociedad desde una perspectiva holística e integradora, en donde lo importante son las relaciones entre los componentes. Se llama **holismo** al punto de vista que se interesa más por el todo que por las partes. El enfoque sistémico no concibe la posibilidad de explicar un elemento si no es precisamente en su relación con el todo”<sup>19</sup>

## **2.2 Teoría General de Sistemas (TGS).**

Esta teoría fue desarrollada por el biólogo von Bertalanffy en la cual propone una terminología y métodos de análisis que sean generalizado y son aplicables a todos los campos del conocimiento. En la propuesta de von Bertalanffy (TGS) se encuentran conceptos como: Sistemas y subsistemas, entradas (inputs) y salidas (outputs), cajas negras y realimentación (feed-back).

En esta teoría se menciona que el sistema es un “un conjunto organizado de elementos que interactúan entre sí o son interdependientes, formando un todo complejo, identificable y distinto. Por **elementos de un sistema** se entienden no solo sus componentes físicos sino las funciones que estos realizan; dentro del sistema se encuentran subsistemas que, se pueden definir como un conjunto de elementos de un sistema siempre y cuando mantengan una relación entre sí que los hace también un conjunto identificable y distinto<sup>20</sup>. El sistema recibe del exterior entradas (“inputs”) las cuales son sometidas a un proceso de transformación, luego del cual se obtienen unos resultados o salidas (“outputs”); finalmente una parte de las salidas del sistema vuelven a entrar en él, esto es lo que se conoce como retroalimentación (feed-back). Sólo cuando se da este último paso se puede controlar los pasos seguidos por el proceso y

---

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> Idem

<sup>20</sup> Idem

realizar rectificaciones en el caso de ser necesarias. Cuando del sistema sólo se conocen las entradas y salidas pero no el proceso se dice que se comporta como una *caja negra*.

### 2.2.1 Concepciones de Sistema

Con el afán de establecer una concepción de sistema aplicable al presente estudio se hace un recorrido por conceptos de algunos autores provenientes de diversas ramas, que permitirán tener una concepción más amplia de lo que es sistema:

SENDA define al sistema como un conjunto de sujetos, conceptos, procesos y relaciones que operan en forma interdependiente e interrelacionada para producir directrices que orienten la gestión

Para John Middleton "Un sistema es un conjunto interdependiente de partes que trabajan juntas, como un todo hacia uno o varios objetivos, y en cual la actuación del conjunto es más grande que la simple suma de la actuación de cada una de sus partes". Además menciona que: "los sistemas existen dentro de un medio y deben adaptarse a él" (Jhon Middleton. 1985).

L. von Bertalanffy (1968): "Un **sistema** es un conjunto de unidades en interrelación."

Ferdinand de Saussure (1931): "**Sistema** es una totalidad organizada, hecha de elementos solidarios que no pueden ser definidos más que los unos con relación a los otros en función de su lugar en esa totalidad."

IEEE Standard Dictionary of Electrical and Electronic Terms: "**Sistema** es un todo integrado, aunque compuesto de estructuras diversas, interactuantes y especializadas. Cualquier sistema tiene un número de objetivos, y los pesos asignados a cada uno de ellos puede variar ampliamente de un sistema a otro. Un sistema ejecuta una función imposible de realizar por una cualquiera de las partes individuales. La complejidad de la combinación está implícita."

Si se lee y analiza detenidamente cada uno de estos conceptos se pueden encontrar aspectos comunes y fundamentales de lo que es un sistema:

- El sistema está conformado por diversos elementos interdependientes e interactuantes que están interconectados e interrelacionados
- Es considerado como un todo.
- Persiguen un objetivo común, que individualmente no podrían alcanzar

- Establecen directrices que orientan su gestión
- La existencia de objetivos asociados al sistema
- Se desarrolla en un entorno.

## 2.4 Características de un Sistema

De acuerdo a Norberto Bobbio entre las características básicas que constituyen un sistema, sobresalen<sup>21</sup>:

1. Definición de la característica específica del sistema: económico, político, social
2. Señalar los límites del sistema; se refiere al hecho de señalar únicamente los elementos que estén vinculados con el sistema objeto de estudio
3. Definir en pocos y manejables conceptos las relaciones entre sistema y ambiente. Los conceptos a los cuales hace referencia están relacionados con la entrada, salida y retroalimentación de un sistema; los autores del resumen añaden que también se deberían considerar los conceptos relativos a los procesos.
4. Identificar las partes del Sistema y las relaciones que se dan en su interior
5. Considerar la dinámica del Sistema.

Además, añade que los objetivos de un sistema son: explicar, prever, comparar y valorar algunos aspectos de la realidad.

## 2.5 Concepto aplicado al Sistema de protección integral de la Infancia

El sistema es concebido como “un conjunto estructurado de sujetos, conceptos procesos y relaciones, que tienen accionar coordinado y ordenado, en una dirección común”<sup>22</sup>. Este sistema se supone recoge los elementos de la teoría general de sistemas: entrada, proceso y una retroalimentación; en este caso la entrada está asociada a una situación negativa la cual se busca cambiar, el proceso se refiere a la aplicación de mecanismos y trabajo interinstitucional coordinado que permitan transformar la situación actual y la salida es la conversión de la situación negativa en positiva –cumplimiento o restitución del derecho violentado-.

---

<sup>21</sup> Tomado del Resumen Ejecutivo del Sistema Nacional Descentralizado para la Niñez y Adolescencia del Ecuador

<sup>22</sup> Op. Cit. 1. Pág. 55



De acuerdo a los autores de la propuesta del Sistema Nacional de Protección Integral de la Infancia; éste debería tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- a. La noción sistémica funciona bajo la concepción de diferenciación de distintos principios o componentes, respecto de los cuales desarrolla no solo construcciones analíticas diferentes, sino incluso estructuras con autonomía. Una adecuada diferenciación estructural del sistema favorece las relaciones entre legitimidad y racionalidad del funcionamiento sistémico, lo cual conduce a otro requisito básico, que tiene que ver con el necesario mantenimiento y reproducción de, un mínimo de, legitimidad.
- b. El Sistema rompe la visión y práctica fragmentaria del trabajo con la niñez y adolescencia.
- c. El sistema establece una coordinación entre el ámbito público y privado; además entre lo local y nacional, considerando los componentes de diversidad existentes.
- d. Establece prioridades y jerarquiza las necesidades de intervención, estableciendo objetivos y prioridades concretas
- e. El deber prioritario del Sistema es garantizar los derechos fundamentales de vida y desarrollo, de protección, identidad, diversidad y cultura, de participación y de garantías. Así convierte a las políticas en subsidiarias de la obligación que tiene el Estado de garantizar los derechos sociales básicos. Además, tendría que ordenar el manejo presupuestario considerando el “interés superior” del niño y estableciendo el criterio de transversalidad de las políticas.
- f. La interrelación de los subsistemas puede facilitar que sus lógicas operativas incorporen la filosofía de derechos. (Resumen Ejecutivo. Sistema Descentralizado para la Niñez y Adolescencia en el Ecuador).

## **2.5 Importancia de la Construcción de un Sistema de Protección Integral**

La construcción de un sistema es necesario y se justifica según Isch y López (1998: 51) por cuanto permite:

“integrar, coordinar y determinar objetivos comunes para los servicios e instituciones vinculadas con la niñez” ya que en la práctica y la situación actual “no existe un sistema sino un conjunto de políticas y servicios basados en el asistencialismo, de las que los niños son clientes (..). Los ciudadanos, entre los que se cuentan niños, niñas y adolescentes pueden demandar la garantía de los derechos por parte del Estado, mientras el cliente sólo espera que el Estado decida cuándo y donde ejecuta sus programas”.

Otros argumentos a favor de la creación de Sistemas de Protección son poder contar con mecanismos concretos para la aplicación de la ley de tal manera que se puedan cumplir efectivamente los derechos que en ella se reconocen. La creación del Sistema supone incrementar la burocracia; sin embargo en este caso se apuesta a favorecer la participación de los ciudadanos y las comunidades. Por otra parte al hablar de un Sistema descentralizado se busca “contribuir a la democratización de la sociedad al generar una mayor participación de la comunidad en los asuntos que le afecten”<sup>23</sup> y generar espacios para que desde lo local considerando sus particularidades se formulen y coordinen políticas a favor de la infancia. (Taller: El proyecto del nuevo código. INNFA. Agosto 2001).

## **2.5 Sistema según el Código de la Niñez y Adolescencia**

El Código de la niñez y adolescencia en el artículo 119 define al sistema como:

“un conjunto articulado y coordinado de organismo, entidades y servicios públicos y privados, que definen, ejecutan, controlan y evalúan las políticas, programas, planes 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, el ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de niños, niñas y adolescentes”.

El sistema está conformado por 3 organismos:

1. Organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas:
  - El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia; y,
  - Los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia
  
2. Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos
  - Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos
  - La administración de justicia especializada de la Niñez y Adolescencia y
  - Otros organismos

---

<sup>23</sup>Op.cit.I. Pág. 58

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

- Las entidades públicas de atención y
- Las entidades privadas de atención.

En este Sistema se puede identificar un conjunto de componentes: organismos, entidades, servicios. Cada uno de ellos trabajando aisladamente no podrían cumplir su objetivo: garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia, por lo que se requiere un trabajo conjunto como sistema para lograrlo. Esto implica:

“una articulación en un trabajo convergente y complementario entre fuerzas distintas, que en la convergencia, no pierden su identidad, su autonomía, su dinamismo propio ni su manera peculiar de actuar en relación a lo social”<sup>24</sup>.

Para lograr un trabajo de estas características se requiere de una amplia participación ciudadana. Entonces, se puede decir que, el Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia es un:

“diseño organizacional y operativo concebido para la implementación de Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia. Este "sistema interinstitucional" define las relaciones de las instituciones de niñez de un país, sus competencias respectivas y la participación de la Sociedad Civil en el marco de la Protección Legal, Judicial y Social”<sup>25</sup>, que permiten asegurar la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Por otra parte al hablar de sistemas de protección locales, implica que éstos se estructuren de acuerdo a las particularidades de cada localidad, de manera que se den respuestas efectivas a sus necesidades y que a su vez permitan la obtención de recursos para su funcionamiento.

---

<sup>24</sup> Bonasso Alejandro. Director General del Instituto Interamericano del niño. Hacia un sistema de protección integral para la niñez y adolescencia.

<sup>25</sup> Idem

### **3. PARTICIPACION**

En la conformación del sistema uno de los principios o requerimientos necesarios e indispensables es la participación ciudadana como requisito básico para su implementación y para su posterior sostenibilidad.

El concepto, significado, contenido de “Participación” ha sido motivo de intensos debates, y más aún porque participación implica un campo muy amplio que puede ir desde el voto popular hasta llegar a la organización comunitaria, pasando por diversos estados; sin embargo de esta dificultad trataremos de llegar a una concepción que sea válida y oriente la presente investigación.

#### **3.1 ¿Qué es participación?**

Empezaremos por decir que de un modo general el término participación implica que se está tomando parte de algo. Sin embargo se suelen encontrar diferentes tipos de participación, de acuerdo a algunos autores encontramos participación ciudadana, participación política, participación social y comunitaria cuya diferenciación no es muy clara e incluso suelen utilizarse como sinónimos, por lo que se hace necesario hacer un recorrido por cada una de ellas para intentar precisar el concepto que será aplicable a esta investigación.

##### **3.1.1 Tipos de participación**

Los tipos de participación de acuerdo a Nuria Cunnil y Esperanza González son 4<sup>26</sup>, los cuales se diferencian según operen en la esfera pública o privada; así se menciona que a la esfera privada corresponden la participación comunitaria y la participación social; mientras que a la esfera pública la participación ciudadana y la participación política.

---

<sup>26</sup> Mencionado por Mario Unda en el capítulo 1: Recuento acerca de las definiciones y los ámbitos de participación. Recogidos en los Ensayos Forhum 12. Ciudad Centro de Investigaciones. Quito 2000.

Víctor Hugo Torres por su parte, considera que el concepto de participación social tiene tres grandes variantes que también podrían acercarse a una tipología de participación:

“la primera con el auge funcionalista del desarrollo que asimila la participación como incorporación, la segunda con la corriente de la educación popular que abrió la línea de participación popular, y la tercera con la práctica democratizadora que impulso la participación ciudadana”<sup>27</sup>.

Es necesario considerar que estos tipos de participación no se encuentran en estado puro y que en la práctica se presenta una combinación de características de varias de ellas, no obstante ciertos elementos aquí presentados nos pueden ayudar a ubicar nuestro tema de estudio en uno de los tipos de participación.

En el caso que nos convoca el Sistema Local de Protección Integral de la Infancia se identifica con la participación ciudadana en la cual se establece una relación directa con el Estado.

Nuria Cunill menciona que “las estrategias gubernamentales tendientes a crear condiciones para la que la sociedad ejerza una incidencia directa sobre el Estado o participe de sus funciones, pueden afectar tres campos. El campo correspondiente a la formación de políticas públicas, a través de facilitar la intervención de intereses particulares en su elaboración. En segundo lugar, el campo relativo a la acción legislativa (iniciativa, referéndum, revocatoria del mandato). En tercer lugar, la prestación de servicios públicos, a través de su transferencia a la denominada sociedad civil o de la cogestión con ella”<sup>28</sup>.

Entonces se podría decir que existen diferentes campos públicos en los cuales pueden participar la sociedad civil y en el caso de la presente investigación nos interesa el primer campo; el de la definición de políticas públicas con la participación ciudadana, que supone una interacción directa con el Estado – Municipalidad.

---

<sup>27</sup> Víctor Hugo Torres. Viviana Maldonado. Inés Martínez. Lola Vásquez. La Participación en Quito. Abya – Yala. Quito-Ecuador. 2002. Pág. 18.

<sup>28</sup> Nuria Cunill Grau. Representando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo- CLAD. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. 1997.

### 3.1.2 Formas de participación

A parte de mencionar los tipos de participación también es necesario considerar las formas a través de las cuales pueden expresarse. Mario Unda hace referencia a la clasificación diseñada por Esperanza González, no sin antes realiza algunos ajustes a estas definiciones, así se señalan siete:

- a. La información: esta relacionada con el conocimiento que se tiene de un determinado tema. Esta permitirá contar con elementos de juicio para formular opiniones y tomar decisiones.
- b. La consulta: se refiere a pedir la opinión de los ciudadanos sobre determinados temas o problemas; pero esta no se limita a la opinión sino a ponerla en práctica
- c. La iniciativa: es la parte propositiva, en la cual las personas hacen propuestas o sugerencias para enfrentar un problema o situación.
- d. La fiscalización o control social: hace referencia a la vigilancia del cumplimiento de propuestas, planes, proyectos, etc. Esta forma de participación supone un mayor grado de compromiso de los participantes.
- e. La concertación: supone llegar a soluciones negociadas entre las partes que intervienen.
- f. La decisión: es la posibilidad cierta de poder elegir las líneas de acción a seguir, es decir pasar de espectadores a actores y no limitarse a estar informados, emitir opiniones y controlar las cosas que pasan.
- g. La gestión / cogestión: está última forma de participación se refiere al manejo de recursos, lo que implica no sólo tomar decisiones sino también tomar parte en la implementación de las acciones tendientes a solucionar un problema. Usualmente aquí se aborda el tema de gestión compartida o cogestión como una forma de compartir recursos y saberes para solucionar un problema.
- h. El autor añade a esta clasificación **la contestación** a las situaciones sentidas como injustas.

El autor menciona que en síntesis:

“la participación es una forma en que, directa e inmediatamente, se puede contribuir a democratizar la sociedad y sus instituciones, tanto las locales como las nacionales”<sup>29</sup>

Estas formas se asemejan a una escalera, en donde cada peldaño supone un mayor nivel de compromiso, conocimiento y participación como tal.

Otros autores que también hacen referencia a las formas de participación son Edgar Isch y Fernando López en el libro *construyendo una mejor vida para la niñez*, básicamente citan dos: la participación directa y la participación mediada.

- La participación directa: “es la intervención activa de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la ejecución de actividades que buscan el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de una determinada localidad”
- La participación mediada: cuando la comunidad participa a través de otros.

Si comparamos esta clasificación con la señalada por Esperanza González, analizada y tomado por Mario Unda, podemos apreciar que la participación directa puede estar ubicada entre la decisión y la gestión que sería los niveles más altos de participación, casi se podría decir que ésta sería una aspiración de todo actor social; la participación mediada por su parte fluctuaría entre la información y consulta, pudiendo extenderse hasta la iniciativa.

La clasificación de Esperanza González, analizada y presentada por Mario Unda, es más extensa, permite una mayor gama de posibilidades por lo que para el presente estudio se considera dicha clasificación.

### **3.1.3 Mecanismos de participación**

Los mecanismos hacen referencia al conjunto de herramientas de las cuales podrían disponer los actores para ser efectiva su participación en diversos escenarios, así se encuentran:

---

<sup>29</sup> Recuento acerca de las definiciones y los ámbitos de la participación expuesto por Mario Unda en *Ensayos Forhum 12*. Ciudad Centro de Investigaciones. Quito. 2000

- a. Las consultas que tienen un nivel de asesoría y que pueden tomar la forma de consejos consultivos.
- b. La co-gestión podría darse a través de consejos o comités de gestión
- c. La decisión podría expresarse a través de cabildos ampliados
- d. La concertación por medio de la creación de mesas temáticas, en las cuales se tome en cuenta el tratamiento de temas específicos
- e. La fiscalización o control social: comités de vigilancia, parlamentos cantonales, y presupuestos participativos.
- f. La contestación y la confrontación suelen manifestarse a través de formas organizativas tradicionales, sin que ello anule la posibilidad de nuevas formas de organización y encuentro como asambleas del pueblo, congreso del pueblo, etc.
- g. Se menciona también que la participación en la reproducción inmediata se opera básicamente en la familia, pero también en las redes sociales primarias. (Mario Unda: 1998, 19-20)

### **3.1.4 Contenidos sociales de la participación**

De acuerdo a Tomaseta<sup>30</sup> el comportamiento de los actores sociales se puede analizar en función de los modos de adaptación, de los grados de solidaridad, de los tipos de participación, de los tipos de acción y de los efectos sobre el sistema y, en base a la relación entre ellos, identifica tres tipos de comportamientos: identificación, apatía y alineación; sin embargo se propone añadir un cuarto tipo que correspondería al compromiso del actor social que va más allá de la identificación y que requiere de un mayor involucramiento de dicho actor con la otros actores para afrontar un problema y buscar una solución.

### **3.1.5 Sociedad Civil**

Entonces ahora surge la pregunta. ¿Qué es o quienes representan a la sociedad civil?. para esclarecer esta interrogante nos referimos a una definición del PNUD y del BID, en la cual se manifiesta que:

---

<sup>30</sup> Mencionado por Mario Unda en Ensayos Forhum 12. Ciudad Centro de Investigaciones. Quito. 2000



“la Sociedad Civil emerge como un actor institucional, cuya probabilidad de constituirse en una esfera autónoma de la interacción social, no depende de su tamaño ni de la proliferación de iniciativas, sino de su capacidad de generar sentido, basado en la racionalidad que alienta a las entidades que le componen, diferenciado de los otros actores del escenario institucional en el cual opera el Estado y el Mercado”<sup>31</sup>.

Entonces se entendería que la participación de la sociedad civil busca la equidad, por lo que los intereses que los mueven están relacionados con valores como la solidaridad, la generosidad y la búsqueda del interés común sobre el interés particular, dentro de este contexto parece adquirir importancia la idea de capital social, el cual permitiría alcanzar tales objetivos, el apareamiento de nuevos actores y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo a lo manifestado las organizaciones de la sociedad civil reunirían ciertas características<sup>32</sup>: institucionalizadas –independientes de la formalización jurídica-, privadas, no lucrativas, autogobernadas, voluntarias, no religiosas – sin considerar aquellas organizaciones vinculadas o promovidas por la iglesia- y no partidarias –que imponga una determinada idea política, aunque no se excluye las organizaciones promovidas por partidos políticos-. Las cuales buscan participar en la vida del Estado.

### **3.1.6 Participación infantil**

Otro factor importante a considerar para la implementación del Sistema es la Participación Infantil. Durante el proceso de elaboración y aprobación del Nuevo Código de la Niñez y adolescencia aparecieron en la escena de la vida política del Estado de una manera visible: niños, niñas y adolescentes que pedían la aprobación de su Ley. Encontramos algunas formas de participación como: elecciones infantiles, marchas, gobiernos estudiantiles, entre las más conocidas; lo que ha sido motivo de debate dando lugar a diversas corrientes: unas que creen que existe una real participación de niños, niñas y adolescentes y otras que por el contrario piensan que son manipulados.

---

<sup>31</sup> PNUD, BID. El capital Social. Hacia la construcción del índice de desarrollo sociedad civil de Argentina. Edilab Editora. Argentina. 1998. Pág. 21

<sup>32</sup> Schearer, Bruce y John Tomlinson. Señalado en el libro del Capital social. PNUD/BID. Pág. 23-24

Para referirnos a este tema es necesario abordar la participación infantil y sus diversos niveles, para lo cual se tomará como referencia el aporte teórico de autores como: Roger Hart y Angel Gaitan.

### **3.1.6.1 Escalera de Participación Hart.**

Hart propone un diagrama de escalera para reflexionar sobre la participación de los niños, el cual contiene ocho peldaños:

1. Manipulación: es el escalón más bajo de la escalera, en donde los adultos utilizan a los niños para conseguir sus fines o cuando interpretan lo que un niño quiere decir sin que exista una retroalimentación con él. Por ejemplo cuando un adulto prepara unas palabras –“discurso”- para que el niño las presente como suyas.
2. Decoración: es cuando al niño se lo utiliza o se lo involucra en determinada causa sin que ellos tengan idea de lo que se trata y tampoco pueden o han participado en la organización del evento.
3. Participación simbólica: aparentemente se toma en cuenta a los niños y se les da la oportunidad para expresarse, pero sus opiniones no son genuinas, no son tomadas, consideradas o tienen poco peso en el asunto de que se trate.

Estas tres primeras categorías representan lo que el autor denomina no participación, en la cual los adultos no consideran a los niños como actores.

4. Asignado pero no informado: para que un proyecto sea considerado como participativo, el autor menciona que debe reunir los siguientes aspectos:
  - Los niños comprenden las intenciones del proyecto; saben quien tomo las decisiones sobre su participación y por qué; tienen un papel significativo no decorativo; se ofrecen como voluntarios para el proyecto después de que se les explica de lo que se trata.
5. Consultados e informados: se da cuando los niños toman parte de un proyecto diseñado y dirigido por adultos, pero ellos conocen el proceso, son consultados y sus opiniones son tomadas en serio.

6. Proyectos iniciados por los adultos, decisiones compartidas con los niños: en este peldaño se da una verdadera participación porque a pesar que el proyecto lo inician los adultos los niños forman parte de las decisiones.
7. Iniciado y dirigido por los niños: es aquel en donde la injerencia de los adultos es mínimo, el autor manifiesta que es difícil encontrar este tipo de participación y generalmente a parece en los juegos.
8. Iniciado por los niños, decisiones compartidas con los adultos: los niños, adolescentes inician sus propios proyectos e incluyen a los adultos en la toma de decisiones. Estos proyectos son muy escasos y generalmente se da a nivel de jóvenes.

En los cinco últimos peldaños se aborda la participación propiamente dicha, la cual tiene diferentes niveles.

Otro autor que se analiza es Angel Gaitán, quien va más allá de la participación y habla de “protagonismo infantil” al cual lo define como:

“el proceso de articulación de niños, niñas y adolescentes, desempeñen el papel principal en su propio de desarrollo y el de su comunidad, para alcanzar la realización pleno de sus derechos, atendiendo a su interés superior. Es hacer práctica la visión de la niñez como sujeto social de sus derechos y, por lo tanto, se debe dar una definición de roles en los distintos componentes de la sociedad: niñez, juventud, autoridades, familia, sectores no organizados, sociedad civil, etc”<sup>33</sup>.

Angel Gaitán menciona que el protagonismo infantil es un proceso social y que pueden sintetizarse en tres partes: la organización infantil, la participación infantil y la expresión infantil.

**Organización Infantil:** “es el proceso de articulación de niñas, niños y adolescente, a título individual y/o de grupo, con la finalidad de ejercer y hacer valer sus propios derechos de acuerdo a su interés supremo. Dicha articulación puede darse a diferentes niveles (local, municipal, departamental, regional, nacional e internacional) y en distintos contextos (familiar, comunitario, escolar, laboral, cultural, religioso)” (Angel Gaitán. 1998: 86).

---

<sup>33</sup> Francisco Cajias, Peter Crowley, Mauricio García y otros. Actas del Seminario Bogotá del 7 –8 de diciembre de 1998. Pág. 86

**Expresión Infantil:** “es la manifestación del ser pensar y sentir del niño como sujeto en una sociedad, en correspondencia con sus intereses y distintos grados de autenticidad frente a influjos externos (padres, maestros, técnicos, medios de comunicación, calle, etc)”. (Angel Gaitan. 1998: 97).

**Participación Infantil:** “es el proceso tendiente a incrementar el poder de la niñez organizada en su relación con los adultos. Básicamente será respecto al grupo de facilitadores del proceso, pero también debe perfilarse hacia la sociedad civil, la familia, las autoridades y los grupos no organizados. La participación infantil garantiza la legitimidad e incidencia social del protagonismos infantil”. (Angel Gaitán. 1998: 88).

El autor considera que el parámetro principal para alcanzar la participación infantil es el “poder infantil”, el cual busca lograr un equilibrio entre el poder de los adultos que trabajan en este campo y el poder de los niños organizados. Establece algunos niveles que ayudan a entender el ejercicio del poder infantil:

1. **Adultocracia:** El poder lo detenta el adulto.
2. **Señalización:** Los adultos son quienes toman las decisiones, pero involucran a un pequeño grupo de niños sobre el que tiene una influencia casi total.
3. **Consulta:** Los proyectos son diseñados por los adultos y posteriormente se “vende la idea” a los niños utilizando mecanismos de consulta en que los niños son tratados como “potenciales consumidores”.
4. **Representación:** Se elige a un grupo de niños como representantes de la organización, la elección se hace considerando que son: más listos, tienen mayor contacto con los organizadores del programa, tienen más tiempo, etc.
5. **Participación:** Se da cuando los niños son quienes diseñan las actividades, existe una corresponsabilidad entre niños y adultos para llevar a cabo un plan, se establece responsabilidades para cada uno de los miembros, se implementa el plan y se evalúa con la ayuda de los adultos. Esto permite una mejor distribución del poder.
6. **Autodirección y Autogestión:** Es el último nivel y se alcanza cuando los niños dirigen su propia organización, diseñan y ejecutan acciones y tienen control sobre los recursos y posibilidades de la organización. En este nivel los adultos tienen un rol de propiciador del sustento teórico, técnico y científico que permite que la organización establezca parámetros y límites.

Las tres primeros niveles corresponderían a lo que se conoce como no participación o manipulación, el cuarto podría tomarse como un punto intermedio entre la no participación y la participación y los dos últimos niveles corresponden a una real participación de niños, niñas y adolescentes.

En la presente investigación para determinar el nivel de participación infantil se consideraran algunos elementos tomados de los autores.

#### **4. Sistema Local de acuerdo al Código de la Niñez y Adolescencia**

La implementación del sistema conlleva muchos factores como: gestión, financiamiento, administración, participación, entre otros; el objeto de este estudio se centra en la participación como un factor clave para la implementación del Sistema.

El análisis se hará considerando que se trata de un tipo de participación en el cual existe una relación directa entre sociedad civil y estado para la conformación y funcionamiento del sistema; por lo que nos identificamos con el concepto de participación civil.

##### **1.1 Conformación del Sistema de acuerdo al Código de la Niñez y Adolescencia. Artículos e incisos que tienen relación con participación**

Como se había mencionado anteriormente el Sistema está conformado por tres organismos, cada uno de los cuales contiene tipos, formas y métodos de participación que pueden ser aplicados y que ayudan a definir los roles de los integrantes del sistema en cuanto a participación se refiere.

##### **1. Organismo de definición, planificación, control y evaluación de políticas, formado por el Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia**

De acuerdo al artículo 201 del Código de la Niñez y Adolescencia:

Los concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia son organismos colegiados a nivel cantonal, integrados paritariamente por representantes del Estado y de la Sociedad Civil, encargados de elaborar y proponer políticas locales al Concejo Cantonal. Gozan de personería Jurídica, de derecho público y de autonomía orgánica, funcional y presupuestaria.

Están presididos por los Alcaldes, quienes serán sus responsables legales. Contará con un vicepresidente que será elegido de entre los representantes de la sociedad civil, quien subrogará al presidente en caso de ausencia de éste.

La responsabilidad de conformarlos es del Gobierno Municipal.

#### **Art. 202 Funciones:**

- a. Elaborar y proponer políticas y planes de aplicación para la protección de los derechos de la niñez y adolescencia y vigilar su cumplimiento y ejecución.
- b. Exigir a las autoridades locales la aplicación de las medidas legales, administrativas y de otra índole, que sean necesarias para la protección de dichos derechos.
- c. Denunciar ante la autoridad competente las acciones u omisiones que atenten contra los derechos, cuya protección le corresponde.

El Concejo Cantonal es el órgano rector del sistema

## **2. Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos**

Art. 205.- Integrado por las Juntas Cantonales de Protección de Derechos son órganos de nivel operativo, con autonomía administrativa y funcional, que tiene como función pública la protección de los derechos individuales y colectivos de los niños, niñas y adolescentes, en el respectivo cantón.

Art. 206.- Funciones de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos.

- b. Vigilar la ejecución de sus medidas;
- d. Requerir de los funcionarios públicos de la administración central y seccional, la información y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones;
- f. Denunciar ante las autoridades competentes la comisión de infracciones administrativas y penales en contra de niños, niñas y adolescentes;
- g. Vigilar que el reglamento y las prácticas institucionales de las entidades de atención no violen los derechos de la niñez y adolescencia; (...)

Art. 207.- Integración de las Juntas Cantonales de Protección de derechos.- se integrará con tres miembros principales y sus respectivos suplentes, los que serán elegidos por el Concejo Cantonal de la Niñez y adolescencia de entre candidatos (...) propuestos por la sociedad civil (...)

## **2.1 Otros organismos del Sistema. Art. 208**

Además forman parte del Sistema: la Defensoría del Pueblo, La defensorías comunitarias y la Policía Especializada de niños y adolescentes.

- La Defensoría del Pueblo
- La Policía Especializada “interviene en el sistema exclusivamente para el cumplimiento de las tareas asignadas por la ley a los cuerpos policiales, que desarrollará en coordinación con los demás organismos del Sistema y cuerpos policiales (...)
- Las Defensoría comunitarias “son formas de organización de la comunidad en las parroquias, barrios y sectores rurales, para la promoción defensa y vigilancia de los derechos de la niñez y adolescencia” (...).

### **3. Organismos de ejecución del Sistema**

En el Art. 209 del Código de la niñez se menciona que son “entidades públicas y privadas de atención que tienen a su cargo la ejecución de políticas, planes, programas, proyectos, acciones y medidas de protección y sanción, de acuerdo a las políticas y planes definidos por los organismos competentes y a las instrucciones de la autoridad que legitimo su funcionamiento”, es decir el Concejo de Protección de la Niñez y Adolescencia.

En el Art. 213 se habla acerca del control y sanciones, en donde se establece que “las entidades de atención y los programas que ejecuten estarán sujetas al control, fiscalización y evaluación, por lo menos una vez al año por los organismos que autorizan su registro y funcionamiento” (...)

#### **2.2 Normas del Funcionamiento del Sistema**

Estas normas hacen referencia al Sistema Nacional; sin embargo no se descarta la posibilidad de que sean aplicadas a nivel local. El Art. 198 hace referencia a que se “podrá conformar comisiones consultivas, comisiones permanentes especializadas para preparar las propuestas de políticas y programas y comisiones mixtas o especiales para el estudio de temas específicos (...)

“Tanto el Consejo Nacional como los Concejos Cantonales promoverán la conformación de Consejos Consultivos de niños, niñas y Adolescentes (...)”. A estos consejos se los entiende como en un nivel de asesoría para la definición, vigilancia y cumplimiento de políticas, planes, programas, acciones entre otros.