Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional

Seminario Internacional de Acompañamiento Familiar – Las Familias Primero

Ponencia: El Sistema Nacional de Equidad e Inclusión Social como articulador de la política de inclusión en el Ecuador

Universidad Católica del Ecuador

27 de septiembre 2018

El Sistema Nacional de Equidad e Inclusión Social como articulador de la política de inclusión en el Ecuador

I. El Estado garante de derechos

La Constitución de la República declara al Ecuador Estado Constitucional de derechos y justicia, y dispone que es deber primordial del Estado garantizar el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos (artículos 1 y 3). Reconoce que "*Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades*", y prohíbe la discriminación por cualquier causa[1], disponiendo la obligación del Estado de adoptar medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad (artículo 11:2).

En este sentido, la Carta Fundamental desarrolla un amplio catálogo de derechos que guarda coherencia con los instrumentos internacionales de los cuales es parte; reconoce, además, en coherencia con dichos instrumentos, derechos específicos a ciertos grupos de la población que requieren una protección particular a fin de asegurar la igualdad, entre los cuales están niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores[2]-[3].

Por otro lado, la Constitución de la República reconoce a favor de los grupos de atención prioritaria, el derecho a una atención prioritaria y especializada, tanto en el ámbito público como privado (artículo 35).

La Carta Constitucional define las obligaciones que el Estado tiene a fin de asegurar a todas las personas sus derechos universales, específicos y de atención prioritaria y especializada. Estas obligaciones orientan su accionar al tiempo que llama a asegurar la

[1] (…) por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sanciona toda forma de discriminación." (CRE, artículo 11:2)

[2] Ecuador ha ratificado veintidós instrumentos internacionales, tanto en el Sistema Interamericano como en el Sistema Universal de Derechos Humanos, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, y otros que reconocen derechos específicos a diferentes grupos de la población.

[3] La Organización de Estados Americanos aprobó en el 45º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, realizada en junio de 2015, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores que entró en vigencia en enero de 2017, aunque ésta no ha sido suscrita ni ratificada por el Ecuador.

progresividad en el ejercicio de derechos y prohíbe cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule su ejercicio (artículo 11: 8).

Es obligación del Estado organizar su estructura, accionar y gestión, así como incorporar los cambios políticos, sociales, jurídicos y económicos de tal manera que le permita garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos para materializar este nuevo pacto de convivencia.

II. Los Sistemas de Protección de Derechos

El Estado constitucional de derechos y justicia reconoce que los derechos son conquistas sociales e históricas que tienen como fin garantizar la dignidad de las personas y que el Estado esta obligado a respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución (CRE, artículos 3 y 11.9). El reconocimiento de estos derechos "requiere del establecimiento de sistemas de garantías económicas, políticas, sociales y, sobre todo, jurídicas, que comprometan a las instituciones nacionales e internacionales en el cumplimiento de lo conseguido por esas luchas por la dignidad de todas y de todos" (Herrera Flores, 2008, pág. 108)

De acuerdo a Carolina Silva la "garantía es todo mecanismo para hacer efectivo un derecho", entonces un derecho no está garantizado solo por estar consignado en el texto constitucional o en una norma sino que se requieren mecanismos concretos para que sea efectivo en la práctica (2008, pág. 62).

Las garantías constitucionales son los mecanismos que tiene el Estado para prevenir, mitigar o reparar la vulneración de un derecho. En el Ecuador, la Constitución clasifica las garantías en: i) garantías normativas, ii) garantías jurisdiccionales y iii) políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana (CRE. Artículos 84, 85 y 86).

Las garantías normativas surgen de la obligación que tiene la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa, de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades (CRE. Artículo 84).

Las garantías jurisdiccionales son las acciones judiciales de defensa de los derechos. Entre estas se encuentran el hábeas corpus[4], para el derecho a la libertad, el hábeas data para la protección y uso de la información[5] y las acciones de amparo para el resto de derechos, la acción de protección[6], la acción por incumplimiento[7], la acción extraordinaria de protección[8] y la acción de acceso a la información[9] (CRE. Artículos 86 al 94).

En la Constitución se reconoce a las políticas públicas como mecanismos constitucionales para garantizar derechos (CRE, artículo 85) disponiendo que la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y servicios se orienten hacia la garantía y eficacia de los derechos. Además prevé que si la ejecución de cualquier política pública vulnera o amenaza con vulnerar un derecho, la autoridad tiene la obligación de modificarla para su efectiva vigencia. Las garantías a partir de las políticas públicas requieren la adopción de estándares derivados del Derecho Internacional en su implementación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, de manera que se hagan efectivos los derechos que buscan promover dicha política (Silva, 2008: 75).

De acuerdo a Chávez y Montaña, la disposición constitucional que otorga a las políticas públicas el estatus de mecanismo de garantía de derechos, es uno de los más importantes avances del neoconstitucionalismo por cuanto "hace por primera vez, en la historia constitucional, la necesaria vinculación entre derechos y política pública; entre la parte dogmática y la parte orgánica de la Constitución" (Chavez & Montaña, 2011, pág. 52)

[4] Art. 89.- La acción de hábeas corpus tiene por objeto recuperar la libertad de quien se encuentre privado de ella de forma ilegal, arbitraria o ilegítima, por orden de autoridad pública o de cualquier persona, así como proteger la vida y la integridad física de las personas privadas de libertad.

[5] Art. 92.- Toda persona, por sus propios derechos o como representante legitimado para el efecto, tendrá derecho a conocer de la existencia y a acceder a los documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales e informes que sobre sí misma, o sobre sus bienes, consten en entidades públicas o privadas, en soporte material o electrónico. Asimismo tendrá derecho a conocer el uso que se haga de ellos, su finalidad, el origen y destino de información personal y el tiempo de vigencia del archivo o banco de dato.

[6] Art. 88.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

[7] Art. 93.- La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional.

[8] Art. 94.- La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

[9] Art. 91.- La acción de acceso a la información pública tendrá por objeto garantizar el acceso a ella cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna. Podrá ser interpuesta incluso si la negativa se sustenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de la información. El carácter reservado de la información deberá ser declarado con anterioridad a la petición, por autoridad competente y de acuerdo con la ley.

La Constitución a fin de garantizar los derechos de las personas y aplicar las garantías constitucionales de protección, dispone expresamente que todas las dependencias y organismos del Estado tienen la obligación de coordinar sus acciones[10] para garantizar la complementariedad y colaboración entre sus políticas y servicios a fin de garantizar la promoción, prevención[11], protección[12], restitución y reparación[13] de derechos a partir de un funcionamiento sistémico. En este sentido, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional -CNII, luego de una análisis de la legislación, describe al Sistema de Protección de Derechos, como:

> El conjunto articulado y coordinado de sistemas, organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan; controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, en el ámbito de **promoción, protección y reparación** de derechos, con el propósito de garantizar la **protección integral** de sus habitantes a lo largo de sus vidas, con prioridad a niños, niñas, adolescentes, jóvenes personas adultas mayores, que aseguren los derechos establecidos en la Constitución. **Especialidad – especificidad.** Define medidas, procedimientos; sanciones y recursos en todas las funciones y todos los niveles de gobierno (Chanataxi, 2018)

Respecto a los sistemas de protección, Alejandro Morlachetti, los define como:

> El conjunto de órganos, mecanismos e instancias a nivel nacional y local orientados a respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos humanos y reparar el daño ante su vulneración. Dentro de un sistema se tendrán particularmente en cuenta los mecanismos de relacionamiento entre las instituciones públicas y privadas, sus interacciones y complementariedades (2013, pág. 9)

En el año 2003, aparece por primera vez en el ordenamiento jurídico ecuatoriano la definición de sistema de protección de derechos, con la creación del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia -SNDPINA en el Código de la Niñez y Adolescencia (CONA, artículos.190-192). Posteriormente, la Constitución de la República en el año 2008, crea el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social y subsistemas de protección de derechos.

En años subsiguientes se aprobaron varias leyes estableciendo otros sistemas de protección de derechos a grupos específicos, como la Ley Orgánica de Discapacidades (2012) que establece un Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Discapacidades;

[10] CRE. Artículo 226. Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

[11] Conlleva la identificación de las causas, que han permitido la generación y repetición de los conflictos y promociona derechos

[12] Múltiples acciones a fin de proteger a las personas de las interferencias provenientes de sus propios agentes y de particulares.

[13] Adopción de mecanismos para una reparación integral que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado. Se establecerá un sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes procesales". Código Orgánico Integral Penal Art. 11 numeral 2.

La Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres (2018), que establece el Sistema Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres[14]; La Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores[15], que establece el Sistema de protección de derechos de las personas adultas mayores.

Tabla No. 1. Recorrido histórico de los sistemas y organismos de protección de derechos

Año	Instrumento jurídico	Sistema de protección de derechos	Organismos de protección de derechos
2003	Código Orgánico de Niñez y Adolescencia	Sistema Nacional de Protección Integral de Niñez y Adolescencia	Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia
2008	Constitución de la República del Ecuador	Sistema de Inclusión y Equidad Social	Estado Constitucional de derechos y justicia. Estado regulatorio
2010	Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomía	Sistemas Cantonales de Protección de Derechos	Consejos Nacionales de Igualdad Consejos Cantonales de Protección de Derechos
2014	Ley Orgánica de Consejos para la Igualdad	Sistema de Protección de Derechos Sistemas especializados de protección	Consejos Nacionales para la Igualdad: Responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Fuente: Legislación Ecuatoriana. Elaboración: CNII-2018

De acuerdo a Yuri Buaiz, todos los instrumentos de derechos humanos, sin excepción, destacan la obligación de los estados de garantizar el cumplimiento de los derechos de forma integral, es decir los derechos universales y también los derechos específicos, particularmente considerados, es decir, la protección especial cuando estos derechos son vulnerados o

[14] "Es el conjunto de instituciones integradas con el objeto de articular,coordinar, planificar, organizar, ejecutar, monitorear y evaluar acciones integrales y complementarias para la respuesta efectiva del Estado, que cuenta con competencias en la prevención, atención, protección y reparación integral de los derechos de la víctima, a efectos de lograr la erradicación de la violencia contra las mujeres." (LOIPEVG, 2018)
[15] Aprobada por la Asamblea Nacional el 21 de julio de 2018.

amenazados (Buaiz, 2016, pág. 6), en este sentido el Ecuador, recoge en su legislación definiciones y aproximaciones al sistema de protección de derechos y sus subsistemas:

Tabla No. 2. Sistemas de Protección de Derechos en el Estado ecuatoriano

Sistema	Definición	Organismos / funciones	Normativa
Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social	Conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo.	Se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.	CRE: Artículo 340
Sistema Nacional de Planificación Participativa	Constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno.	El gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados conforman el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Art. 18.
Sistema de Promoción y Protección de Derechos	. (…) La Defensoría del Pueblo presentará a la Asamblea Nacional una propuesta de ley que establezca y estructure el sistema de promoción y protección de derechos.	Defensoría del Pueblo	Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Disposición Transitoria Novena
Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la	Conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados para la	Se compone de organismos de: definición, planificación, control y evaluación de políticas, protección, defensa y exigibilidad de derechos, y,	CRE. Artículo 341.

niñez y adolescencia.	protección de niñas, niños y adolescentes.	ejecución de políticas, programas y proyectos.	Código de la niñez y adolescencia. Artículos 190 al 192.
Sistema nacional de protección integral de las personas con discapacidad	Se estructura en tres niveles de organismos: de formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación	Defensoría del Pueblo y órganos de la administración de justicia ejecución de políticas, planes, programas y proyectos.	Ley orgánica de discapacidades. Artículo 88.
Sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos.		Los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen, entre otros fines, el de "la garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República, de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales, (…) la generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes"	COOTAD. Artículo 4b.
Sistema Nacional Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres	Es el conjunto de instituciones integradas con el objeto de articular,coordinar, planificar, organizar, ejecutar, monitorear y evaluar acciones integrales y complementarias para la respuesta efectiva del Estado, que cuenta con competencias en la prevención, atención, protección y reparación integral de los derechos de la víctima, a efectos		La Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres (2018)

	de lograr la erradicación de la violencia contra las mujeres.” (LOIPEVG, 2018)		
Sistema de Protección del Adulto Mayor	que establece el Sistema de protección de derechos de las personas adultas mayores.		Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores[16],

Fuente: Legislación Nacional. Elaboración, CNII, 2018

Los sistemas de protección cuentan con al menos cuatro instancias de competencias definidas:

1. Organismos de definición, planificación, control, coordinación y evaluación de políticas.
2. Organismos de protección de derechos
3. Organismos de promoción y exigibilidad de derechos.
4. Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos.

[16] Aprobada por la Asamblea Nacional el 21 de julio de 2018.

Fuente: Legislación y normativa nacional. Elaboración: CNII, 2018

Los sistemas de protección también son medios para hacer efectivas las acciones de reparación pues su actuación se materializa en medidas compensatorias y de resarcimiento a las personas o colectivos que han visto vulnerados sus derechos.

En función de las definiciones del Sistema de Protección de Derechos y de los Subsistemas de protección, se organiza la institucionalidad pública y privada para la atención,

protección, sanción y reparación de derechos, de acuerdo a como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla No. 3. Entidades y organismos vinculados a la protección de derechos

Proceso	Subproceso	Organismos / funciones
Atención	Emergente Complementaria Ampliada	• Ministerio de Salud • Ministerio de Educación • Ministerio de Inclusión Económica y Social • Ministerio del Interior (Policía Nacional) • Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social • GAD municipales
Protección	Medidas de protección emergente Medidas de protección reparativas	• Consejo de la Judicatura • Junta Cantonal de Protección de Derechos • Defensoría del Pueblo • Policía Nacional
Sanción	Denuncia / noticia	• Fiscalía General del Estado • Defensoría Pública
	Investigación	• Fiscalía General del Estado • Consejo de la judicatura • Defensoría pública • Policía Nacional
	Juzgamiento/ análisis Sentencia / resolución	• Fiscalía General del Estado • Consejo de la judicatura • Defensoría pública
Reparación	Restitución integral Reparación individual Reparación social	• Consejo de la Judicatura • Ministerio de Salud • Ministerio de Educación • Ministerio de Inclusión Económica y Social • GAD

Fuente: Suárez, 2017. Adaptación: CNII, 2018

III. El Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social

La Constitución de la República del Ecuador organiza el aparato estatal en dos regímenes complementarios, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, ambos vinculados por la obligación de garantizar derechos.

El régimen de desarrollo establece los objetivos de desarrollo y el régimen del buen vivir organiza y coordina las diferentes instancias del Estado para asegurar la garantía de los derechos y, a su vez, cumplir los objetivos del régimen de desarrollo.

El régimen de desarrollo se organiza a partir de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PNBV) mientras que el régimen del buen vivir asegura el cumplimiento de derechos coordinando y articulando de manera intersectorial los distintos ámbitos de acción a través del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social -SNIES y sistemas especializados.

El SNIES se define como "el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo" (CRE. Artículo 340).

El Estado garantiza la protección de los derechos, a través de la atención especial, atención especializada y los cuidados diferenciados, que tienen como objetivo dar cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación como lo menciona Suárez:

> (…) se debe brindar un trato diferenciado por parte del Estado a quienes se encuentren en situación de desigualdad o desventaja social. Estas acciones constituyen mecanismos reforzados de protección y aseguran el equilibrio para el ejercicio de derechos de estos grupos que se suman a los definidos, en el artículo 35 y siguientes de la Constitución así como los grupos que requieren consideración especial (Suárez, 2016, pág. 33)

En este sentido, el SNIES fue propuesto como el sistema de protección integral para todos los habitantes del Ecuador a lo largo de sus vidas, que prioriza la atención especial a las personas o colectivos que están en situaciones de desigualdad, exclusión, discriminación o violencia, por su condición etaria, étnica, de género, de movilidad humana, de salud o discapacidad, entre otras.

Como parte de la perspectiva de derechos humanos, en línea con lo señalado, es necesario considerar los derechos reconocidos a grupos específicos de la población[17] que requieren por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, una mirada particular del Estado y una protección particular a fin de asegurar la igualdad, entre los cuales están niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores.[18-19]

La igualdad según el mandato constitucional, se entiende por un lado, como igualdad formal que supone la garantía de igual tratamiento a todas las personas ante la ley; y por otro lado hace referencia a la igualdad real y material que integra el carácter económico, social y cultural (Salgado Alvarez , 2009, págs. 1-2), entendida como aquella que permite superar las desigualdades reales, para lo cual es necesario un tratamiento diferenciado de quienes viven condiciones de desigualdad, a fin de eliminar todas aquellas situaciones y circunstancias que las provocan, y asegurar un trato justo, con equidad. (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2018)

En este sentido, la igualdad no es la eliminación de la diversidad, sino el reconocimiento de las diferencias existentes entre las personas y los grupos sociales. La igualdad es un término que se contrapone con el de desigualdad, no con el de diferencia (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011, págs. 8-12).

La igualdad material implica superar el formalismo ético y reconocer la importancia de la justicia en el derecho, a través de mecanismos adecuados que garanticen a las personas un trato verdaderamente justo de acuerdo con sus particulares circunstancias.

Para cumplir con este mandato, el Estado está obligado a adoptar medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad (CRE, artículo 11:2). Así como de organizar su estructura, acción y gestión para garantizar el pleno ejercicio de derechos.

[17] Entre ellos, y conforme se ha señalado antes, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores y jóvenes.
[18] Ecuador ha ratificado veintidós instrumentos internacionales, tanto en el Sistema Interamericano como en el Sistema Universal de Derechos Humanos, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, y otros que reconocen derechos específicos a diferentes grupos de la población.
[19] La Organización de Estados Americanos aprobó en el 45º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, realizada en junio de 2015, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores que entró en vigencia en enero de 2017, aunque ésta no ha sido suscrita ni ratificada por el Ecuador.

El principio de igualdad y no discriminación "divide la protección a la igualdad en tres ámbitos: garantía de la igualdad formal, tutela de la igualdad real o material y protección frente a las manifestaciones discriminatorias.

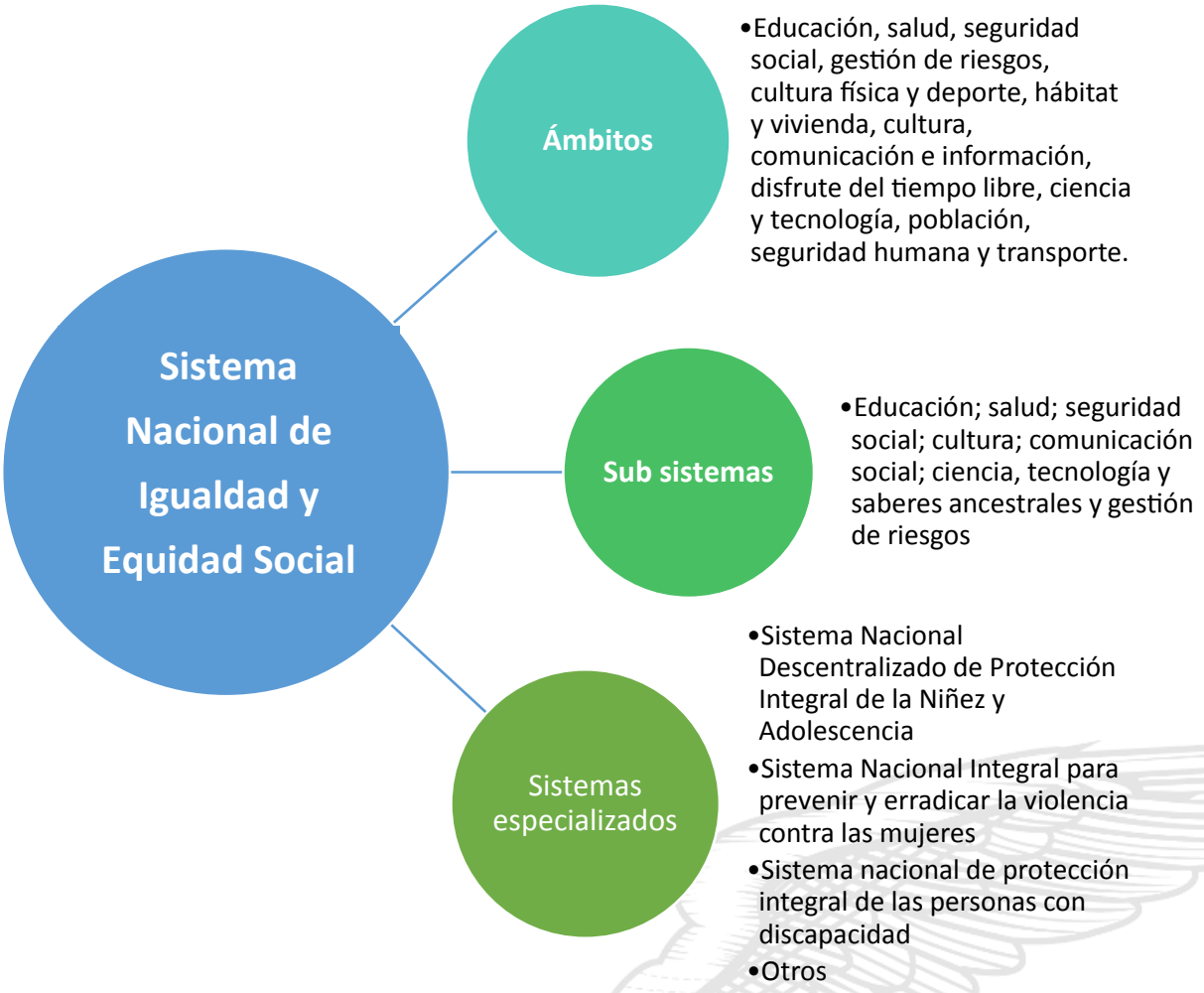
Para entender la igualdad real es imperante hablar sobre las diferencias, en este sentido, Boaventura de Sousa Santos, señala que "Las personas y los grupos sociales tienen derecho a ser iguales cuando la diferencia los inferioriza, y el derecho a ser diferentes cuando la igualdad los descaracteriza". (De Sousa Santos, 1997, pág. 52).

En ese sentido, el principio de no discriminación es uno de los pilares del Estado Constitucional y base fundamental de los sistemas de protección de los derechos humanos;[20] que no solo promueven la igualdad sino que además se han construido institucionalmente en la lógica de reconocer derechos específicos para luchar contra la discriminación.[21] (Montaña, 2018). Para cumplir con este principio, el SNIES, está compuesto por trece ámbitos, que aseguran un piso mínimo de derechos a todas las personas en el Ecuador, estos ámbitos son: educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte. Siete de estos ámbitos son a su vez sistemas: educación; salud; seguridad social; cultura; comunicación social; ciencia, tecnología y saberes ancestrales y gestión de riesgos (CRE. Artículos 343 al 394).

El SNIES, además de coordinar y articular los ámbitos mencionados, contiene subsistemas en forma de sistemas especializados para garantizar la protección integral, uno de ellos es el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia - SNDPINA (CRE. Artículo 341).

Gráfico 2.

[20] Cfr. Artículo 1.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
[21] Asi por ejemplo tenemos la Convención internacional sobre la eliminación de toda forma de discriminación racial, la CEDAW, la Declaración Universal sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión; el Convenio 169 de la OIT o la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*.



Los cambios constitucionales, legales e institucionales ocurridos desde la aprobación y vigencia de la Constitución de la República en el año 2008, plantean desafíos y retos en la garantía de derechos de todos los grupos poblacionales, particularmente de los que requieren consideración especial, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas víctimas de violencia, personas con discapacidad, en situación de movilidad, pertenecientes a pueblos y nacionalidades, entre otros.

1. Al incorporar las temáticas: étnica, de género, intergeneracional, de discapacidades y de movilidad humana, es vital incorporar el concepto de interseccionalidad que da cuenta de la situación de múltiple vulnerabilidad de las personas en situación de desventaja social.

2. También se requiere garantizar la especificidad y especialización de los sistemas de protección a fin de reforzar las obligaciones específicas establecidas en la constitución para los grupos de atención prioritaria dads las condiciones de desiguladad, exclusión, discriminación y violencia que enfrentan.

IV. Atribuciones y responsabilidades del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional

Las obligaciones de proteger y hacer efectivos los derechos humanos, a lo largo de toda la vida de las personas, implican una responsabilidad más activa del Estado para generar las condiciones para la protección integral, es decir son obligaciones positivas que se traducen en decisiones, políticas, acciones, servicios y recursos. (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2018)

En el plano institucional y de las políticas públicas se establecen los Consejos Nacionales para la igualdad como instancias de la función ejecutiva encargados de asegurar la vigencia y el ejercicio pleno de los derechos constitucionales por parte de las personas y colectivos, para lo cual tienen atribuciones vinculadas a dos grandes ejes de gestión: por un lado, el ciclo de la política pública (formulación, transversalización, seguimiento y evaluación); y, por otro lado, los mecanismos de garantía de derechos, a partir de la observancia de políticas públicas y de casos de amenaza o violación de derechos. (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2018)

Como dispositivo constitucional para la vigencia de los derechos, los consejos nacionales para la igualdad poseen una característica particular, integran en su seno tanto a las voces de la institucionalidad pública (las 5 funciones del Estado), como a las representaciones de los sujetos de derechos (en el caso del CNII, dos consejeros por la niñez y adolescencia, dos por los jóvenes y uno por las personas adultas mayores). De esta forma, generan una acción descendente desde las instituciones públicas hacia la ciudadanía a través de la formulación e implementación de la política pública, y una acción ascendente, desde las personas hacia el Estado, retroalimentando a la política pública en base a la experiencia concreta de amenaza y/o violación de derechos.

La coordinación es una función esencial que el Consejo ejerce para el cumplimiento de sus fines, involucrando activamente a la ciudadanía y a las instituciones en todas las funciones del Estado y en todos los niveles de gobierno. Es a través de la coordinación que involucra y moviliza a las entidades del gobierno central, a los gobiernos autónomos descentralizados y a la ciudadanía en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas para la igualdad generacional e intergeneracional.

I. Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional

Conforme se ha señalado antes, para el ejercicio de la igualdad material es indispensable la contextualización de las decisiones y de las políticas públicas de tal manera que respondan a las diferencias, exigencias y condiciones de cada grupo.

La Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI) establece como funciones de los Consejos Nacionales para la Igualdad, (…) Conocer y aprobar las agendas para la igualdad, realizar el seguimiento y evaluación de las políticas, para lo cual desarrollarán indicadores y otros instrumentos de seguimiento que permitan evaluar el avance obtenido en el logro de sus objetivos de igualdad. (artículo 9).

Como se mencionó en párrafos anteriores, el SNIES, por mandato constitucional, se articula al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa (CRE. Artículo 340). La Constitución le otorga al Plan Nacional de Desarrollo -el principal instrumento de política pública con que cuenta el país-, un carácter mandatorio, en el sentido que todas las políticas y programas se deben sujetar a él de manera obligatoria (CRE. Artículo 280).

En este contexto, desde el 2017 el CNII viene trabajando en la construcción de la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017- 2021 (ANII) que es parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), que junto con el Plan Nacional de Desarrollo es parte de la planificación de todas las entidades del sector público en todos los niveles de gobierno.

El proceso de construcción de la Agenda fue participativo y en el mismo se involucraron directamente las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores. También

participaron secretarias y secretarios técnicos de los consejos cantonales de protección de derechos, equipos técnicos de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), los ministerios de salud, educación, trabajo e inclusión económica y social, los cuatro consejos nacionales para la igualdad y los consejos consultivos de niños niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores.

La Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional formula políticas y estrategias para la observancia de las políticas públicas generales y específicas, reducir las brechas de desigualdad, erradicar la discriminación hacia los grupos generacionales, y asegurar la efectividad de las decisiones que el Estado implementa a través de programas, proyectos y servicios de atención a jóvenes y personas adultas mayores, y con prioridad absoluta para niñas, niños y adolescentes.

El abordaje de la ANII por cada grupo etario permite, desde el reconocimiento de las condiciones y necesidades específicas que tiene cada uno en razón de su edad, identificar las brechas para el ejercicio de sus derechos y generar las condiciones que aseguren la protección integral de estos y la sostenibilidad de las políticas, construyendo las interrelaciones generacionales necesarias para asegurar la progresividad en la protección de los derechos humanos.

Durante la construcción de la ANII se priorizaron las siguientes políticas públicas por grupos generacionales:

a) Políticas de niñez

1. Erradicar el trabajo infantil, la mendicidad y la situación de calle de niñas y niños.
2. Promover la protección y atención especializada a niñas y niños en el sistema de justicia.
3. Combatir la desnutrición y la malnutrición, y promover prácticas de vida saludable en niñas y niños.
4. Fortalecer los programas de desarrollo infantil y educación inicial.

5. Prevenir y erradicar las violencias contra niñas y niños en los programas de cuidado infantil, el sistema educativo, espacios familiares y otros espacios cotidianos, asegurando mecanismos integrales de restitución y reparación de derechos de las víctimas.

6. Promover la des institucionalización de niños, niñas y adolescentes de centros de acogimiento y evitar la separación de su familia.

7. Proteger los derechos de niñas y niños con diversidad sexo genérica para evitar la discriminación y violencia particularmente en el sistema educativo.

b) Políticas de adolescencia

1. Prevenir el embarazo adolescente, los factores de riesgo y las infecciones de transmisión sexual (en particular el VIH) mediante la promoción de los derechos sexuales y los derechos reproductivos.

2. Erradicar los trabajos peligrosos y prohibidos, la mendicidad y la situación de calle de las y los adolescentes.

3. Prevenir y erradicar los delitos sexuales y las violencias, en particular en el sistema educativo, espacios familiares y otros espacios cotidianos asegurando mecanismos integrales de restitución y reparación de derechos de víctimas.

4. Promover la protección integral de las y los adolescentes víctimas de trata y tráfico de personas y prevenir la ocurrencia de este delito.

5. Prevenir la deserción escolar y promover la eliminación del rezago escolar en las y los adolescentes.

6. Prevenir la ocurrencia del suicidio en adolescentes.

7. Prevenir el delito en adolescentes.

8. Prevenir el uso y consumo de alcohol y drogas en adolescentes, y fortalecer los servicios de atención a adolescentes con consumos problemáticos.

9. Fortalecer la capacitación técnica y la formación especializada para adolescentes en edad de trabajar, y garantizarles el empleo protegido.

10. Reducir la desnutrición, la malnutrición y promover hábitos de alimentación vida saludables en las y los adolescentes.

11. Proteger los derechos de las y los adolescentes en los Centros de Adolescentes Infractores, en cumplimiento de los instrumentos internacionales (CDN-Reglas de Beijing, RIAD, Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles Inhumanos o Degradantes)

c) Políticas de juventud

1. Promover el acceso y permanencia en el sistema educativo de jóvenes con escolaridad inconclusa o rezago escolar.
2. Fortalecer la capacitación técnica y la formación especializada para los jóvenes.
3. Fortalecer la inserción laboral de jóvenes y el primer empleo.
4. Fomentar los emprendimientos productivos de jóvenes en el marco de la economía popular y solidaria.
5. Prevenir el suicidio en personas jóvenes, considerando el enfoque de género.
6. Fortalecer los servicios de salud sexual y salud reproductiva en el marco del Estado Laico y con enfoque de derechos humanos y de género.
7. Fortalecer el trabajo interinstitucional de prevención, protección y sanción en la lucha contra la trata y el tráfico de jóvenes.
8. Prevenir y erradicar la violencia de género contra las y los jóvenes

d) Políticas de adultez mayor

1. Fortalecer los servicios de cuidados para las personas adultas mayores con modalidades de atención que promuevan su autonomía, con enfoque de género y enfoque interseccional.
2. Mejorar el acceso a los servicios de atención de salud para las personas adultas mayores garantizando atención prioritaria y especializada.
3. Reducir la malnutrición y promover las prácticas de vida saludable en las personas adultas mayores.
4. Promover el acceso a la educación y eliminar el analfabetismo en las personas adultas mayores.
5. Erradicar la mendicidad y atender la situación de calle de personas adultas mayores, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados.
6. Facilitar el acceso de las personas adultas mayores a viviendas con servicios dignos, seguras y accesibles.
7. Prevenir la violencia contra las personas adultas mayores.
8. Promover espacios públicos adecuados, incluyentes y de calidad para las personas adultas mayores

La implementación de la ANII se realiza a partir de tres componentes relacionados con las atribuciones constitucionales del CNII: (1) transversalización de las políticas para la igualdad generacional e intergeneracional; (2) seguimiento y evaluación de estas políticas; y (3) observancia de los mecanismos de protección de derechos. Contempla además, la participación ciudadana para el control social y la exigibilidad de los derechos.

La transversalización es una estrategia de incidencia política, impulsada por el CNII con el involucramiento activo de la ciudadanía, para coordinar y establecer acuerdos con los ministerios, secretarías de Estado, así como con las distintas funciones del Estado y niveles de gobierno, para la incorporación de las políticas públicas priorizadas en la ANII en su planificación y posterior ejecución.

El seguimiento y evaluación es un proceso técnico, que permite determinar el progreso de las políticas y tomar las medidas necesarias para resolver problemas, haciendo los ajustes necesarios en los objetivos y actividades. La evaluación busca verificar la efectividad de las políticas públicas y servicios incorporados y ejecutados, a fin de conocer su impacto en el cumplimiento de los derechos de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores y retroalimentarla según los resultados obtenidos.

La observancia para la justiciabilidad[22] de los derechos humanos, en el marco de las atribuciones y fines del CNII, permite realizar un control a la implementación de la política pública, y "*exigir la autocorrección administrativa cuando las decisiones presupuestarias, de planes, programas y políticas sociales básicas no se corresponden con la situación de los derechos*" (Buaiz, La justiciabilidad como asunto fundamental de los Derechos Humanos. Aproximaciones para el debate sobre justiciabilidad y exigibilidad administrativa y social de los Derechos Humanos, 2018).

Los objetivos de la observancia son:

- Vigilar el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación en la gestión del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos humanos individuales y colectivos de sus titulares (SENPLADES, 2017).

[22] Criterios basados en el documento "La justiciabilidad como asunto fundamental de los Derechos Humanos. Aproximaciones para el debate sobre justiciabilidad y exigibilidad administrativa y social de los Derechos Humanos" de Yuri Buaiz Valera. Junio de 2018.

- Identificar posibles amenazas o situaciones de regresividad en la protección de derechos por las limitaciones en la ejecución de las políticas públicas y servicios; definir alertas y mecanismos de autocorrección.
- Formular mecanismos de coordinación con instancias responsables de la protección y restitución de derechos a nivel nacional y local, como mecanismo para fortalecer las acciones de observancia para la protección de los derechos.

La participación para la exigibilidad es un derecho de los ecuatorianos y ecuatorianas para intervenir en la toma de decisiones de orden público que afecten sus vidas, derecho a participar en todas las fases de la gestión pública y en todos los niveles de gobierno. El ejercicio de la participación va de la mano de procesos de fortalecimiento y articulación de la organización social y ciudadana de tal manera de que se alcancen mayores niveles de incidencia en la toma de decisiones.

Los objetivos de la exigibilidad son:

- Generar mecanismos para profundizar la participación de los consejos consultivos y los diversos espacios y procesos de participación social de niños, niñas y adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores, para la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y para el control y exigibilidad de estos.
- Fomentar espacios de articulación y movilización de diversos actores sociales y comunitarios, de las familias y de las organizaciones de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores para incidir en la toma de decisiones de los asuntos públicos y su exigibilidad.
- Fomentar la corresponsabilidad de la sociedad y las familias en la protección integral de derechos a niños, niñas y personas adultas mayores.

Bibliografía

Salgado Alvarez , J. (2009). *Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria en la Constitución del Ecuador.* Quito: Corporación Editora Nacional.

Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. (2018). *Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021.* Quito.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2011). *Herramientas para la comprension amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación.* México DF: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

De Sousa Santos, B. (1997). Una concepciòn multicultural de los Derechos Humanos. *Revista Memoria*, 52.

Montaña, J. (junio de 2018). *Propuesta Metodológica para la priorización de las acciones para la formumlación de la Agenda.* Quito: inédito.

Buaiz, Y. (2018). *La justiciabilidad como asunto fundamental de los Derechos Humanos. Aproximaciones para el debate sobre justiciabilidad y exigibilidad administrativa y social de los Derechos Humanos.* Quito: indédito.

SENPLADES. (2017). *Directrices técnicas para la elaboración de las Agendas para la Igualdad.* Quito.

Ávila, R. (2011). *El neoconstitucionalismo transformador. El estado y el derecho en la Constitución de 2008.* Quito, Ecuador: Abya Yala, Universidad Andina Simón Bolívar, Fundación Rosa Luxemburgo.

SENPLADES. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017 - 2021. Toda Una Vida.* Quito.

Herrera Flores, J. (2008). *La reinvención de los derechos humanos.* Andaucía: Atrapasueños.

ACNUDH. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo.* Nueva York-Ginebra: Naciones Unidas.

Principio de Dignidad Humana - Naturaleza, Sentencia T-881/02 (Tribunal Constitucional de Colombia 17 de octubre de 2002).

Universidad del País Vasco. (2000). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo.* (I. y. Hegoa, Ed.) Recuperado el 1 de octubre de 2014, de Vulnerabilidad: http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/228

Abramovich, V., & Courtis, C. (2003). Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. En *Derecho Sociales Instrucciones de Uso.* México, México: Fontamara.

Ferrajoli, L. (2003). Estado Social y Estado de Derecho. En *Derecho Sociales Instrucciones de Uso.* México, México: Fontamara.

Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 0001-09-SCN-CC (Corte Constitucional del Ecuador 01 de junio de 2009).

Bahena Villalobos, A. (2015). El principio pro persona en el estado constitucional y democrático de derecho. (P. y. Departamento de Derecho. División de Derecho, Ed.) *Ciencia Jurídica, 4*(7), 7-29.

Buaiz, Y. (2016). *Organigrama gráfico del Sistema Nacional de Protección de Derechos. Documento borrador de la consultoría de UNICEF para elaboración de un conjunto de propuestas técnico-normativas que aporten para el debate del Proyecto de Ley del Sistema Protección.* Quito.

Suárez, F. (2016). *Análisis crítico de las rutas de restitución de derechos de la infancia. Su incidencia en los sistemas especializados de protección.* Quito: Tesis de Maestría en Gestión Pública. Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Joaquin, H. F. (2016). *La complejidad de los derechos humanos. Bases teóricas para una redefinición contextualizada.* Revista Internacional de Direito e Cidadanía, No. 1: 103-135.

Herrera Flores, J. (2008). *La complejidad de los derechos humanos. Bases teóricas para una redefinición contextualizada* (Vol. Nro. 1). Revista Internacional de Direito e Cidadanía.

Silva, C. (2008). *Las garantías de los derechos ¿invención o reconstrucción?* Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: En: Ávila Santamaría Ramiro (ed) Neoconstitucionalismo y Sociedad.

Chanataxi, I. (2018). *PPT: Contextualización de la normativa y de las políticas y servicios: una mirada del sistema de protección.* Quito: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.

Morlachetti, A. (2013). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia. Fundamentos jurídicos de aplicación en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: Cepal/Unicef.

C. G., & M. J. (2011). *Constitución para servidores públicos.* Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

(s.f.).