



Niñas, Niños y Adolescentes

Ensayos

sobre sus derechos

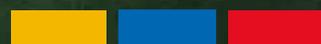


Democracia: el click sistémico de los Derechos

(El entorno político para la reconstrucción del SNDPINA)

30 AÑOS

Convención sobre los
Derechos del Niño



Para contribuir a la reflexión sobre la situación de niñas, niños y adolescentes en el Ecuador, te invitamos a leer esta serie de ensayos de autoras y autores con amplia experiencia sobre el ejercicio de sus derechos.

Ernesto Delgado Ribadeneira

Sociólogo, Magíster en Desarrollo Local, miembro del Pacto por la Niñez, miembro de la Mesa de Convergencia de organizaciones de la sociedad civil, ex presidente de DNI, ex Director del INNFA.

En el marco del proceso de reformar el CONA, este ensayo recuerda algunos hechos y analiza aspectos centrales: la participación, la educación, la justicia, el sistema de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. Vincula además la garantía de derechos con la necesaria descentralización del poder y el fortalecimiento de la democracia.

Democracia: el click sistémico de los Derechos (El entorno político para la reconstrucción del SNDPINA)

Era el jueves 01 de junio del año 2000, habían transcurrido ocho años de vigencia del Código de Menores y once de la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño por parte del Congreso Nacional. Ese día, el plenario de la Función Legislativa, recibía a una nutrida delegación de organizaciones de la sociedad civil, y de niños y niñas, que llegaban a entregar la propuesta del Código de la Niñez y Adolescencia, luego de un amplio proceso de consultas de dos años.

Una experiencia de movilización social, hasta entonces inédita en el Ecuador, en relación con un cuerpo legal que contenía la visión de diversos sectores de la ciudadanía sobre la manera cómo el Estado, la sociedad y la familia debían conducirse para “la plena vigencia, ejercicio efectivo, garantía, protección y exigibilidad de la totalidad de los derechos de niños, niñas y adolescentes que viven en el Ecuador”¹.

También habían transcurrido doce años, desde la promulgación de la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo de la Infancia -FODINFA- en mayo de 1988.

Eran tiempos de un despertar colectivo de demandas sobre los derechos humanos, en especial sobre la especificidad de aquellos referidos a los niños, niñas y adolescentes. Asistíamos al surgimiento de una fuerte incidencia política, desde la ciudadanía, hacia las tres funciones del Estado, dada una coyuntura de debilitamiento de la institucionalidad democrática, cuya estabilidad generaba muchas dudas luego de la caída, a elección seguida, de dos presidentes de la República, en 1997 y 2000, y cuyos desencadenantes, en ambos casos habían sido las recurrentes crisis económicas y los controvertidos ‘manejos fiscales’ de ajuste, que, a su vez, provocaron desastrosos efectos sociales. Se estaban cumpliendo quince meses del feriado bancario y seis meses de la dolarización.

Sobre el modelo de gestión del Estado, se discutían mucho los desafiantes temas de la descentralización, la desconcentración y hasta de las autonomías territoriales. El resultado fue una descentralización frustrada: se mantuvo “un esquema sectorialista, donde cada ministerio (Ejecutivo) hace lo que quiere, sin contar con la presencia de entidades que piensen las potencialidades del territorio. Apenas el 5 % de las competencias han sido transferidas. La participación fiscal (local) de todos los organismos seccionales no pasa del 25 % del presupuesto, porcentaje que está muy por debajo de los estándares recomendables en países que buscan democratizarse” (sic)².

¹ Código de la Niñez y Adolescencia, extracto de los artículos 1 y 8. Ley N° 100, R.O. 737 de 3 de enero de 2003.

² Ortiz C. Santiago, 'La nueva Constitución y los nudos problemáticos de la organización territorial', ILDIS, revista La Tendencia, agosto 2008.

Nuestra lucha por el ejercicio efectivo de derechos de niños, niñas y adolescentes, es inseparable, es parte constitutiva, de la lucha por la construcción de democracia en nuestro país.

Y ¿a dónde nos lleva todo este recuento? Pues a resaltar que nuestra lucha por el ejercicio efectivo de derechos de niños, niñas y adolescentes, es inseparable, es parte constitutiva, de la lucha por la construcción de democracia en nuestro país, la que, al momento de las constataciones -tanto de los retrocesos en la historia reciente, como de la percepción de las necesidades actuales- se traduce en participación social, planificación específica dentro del desarrollo territorial, gestión especializada y sistémica, financiamiento específico, articulaciones descentralizadas en los territorios y exigibilidad organizada de los titulares de derechos frente a gobiernos de cercanía (locales), estableciendo a su favor una normativa coherente con los estándares internacionales de derechos humanos.

Hacia ese recorrido se encamina el click necesario que necesitamos hacer: la coyuntura de reconstrucción de la institucionalidad democrática, es, al momento el marco imprescindible para impulsar el restablecimiento del sistema nacional especializado y descentralizado de protección integral de la niñez y adolescencia.

Democracia y políticas públicas de derechos humanos:

“No es solo la democracia la que garantiza la lucha por los derechos, sino que es también, y fundamentalmente, la lucha por los derechos lo que garantiza la democracia” – L. Ferrajoli

La crisis de los regímenes autoritarios en América Latina está permitiendo, entre otras cosas, medir empíricamente la importancia que tiene el restablecimiento y el desarrollo del estado democrático de derechos para el reconocimiento normativo y la real protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes a nivel nacional.

Uno de los aspectos relevantes de ese empeño, es el de la participación de la sociedad civil en las políticas sociales, como un factor esencial en el desarrollo de la democracia participativa y que puede jugar un papel trascendente en las políticas de protección de los derechos de la infancia.

Alessandro Baratta³, citando a su vez a Étienne Balibar, señala: “La política de los derechos, es la que pone a la democracia frente a sus límites, es decir en aquella línea en la que se divide el presente del futuro. Una visión dinámica de la democracia, el proyecto de una democracia inclusiva de los niños como eje de una forma alternativa de desarrollo económico, que se compatibiliza y no choca con el desarrollo humano, implica una transformación del concepto mismo de la política. Pasar de la política como administración del status quo de la sociedad, a la política como *proyecto de sociedad*. En la política como proyecto, el sujeto es la sociedad misma entendida como forma constituyente y no como forma a ser constituida desde el Estado”. Viendo así, ‘la política como proyecto’, se abre la posibilidad de “...una constante nueva fundación o refundación del Estado y del pacto -alianza- social”.

La política de los derechos, que es la política de la realización dinámica del Estado social de derechos y de las convenciones internacionales que la integran, es la que permite, a través de su cumplimiento la definición de nuevos derechos y pone al Estado y al pacto -alianza- social en condición de renovarse continuamente (...), para tales fines, es decir para la convivencia democrática y para perseguir el ejercicio efectivo de derechos en sus diversas dimensiones.

La reforma del Código y ‘el sistema’:

Encontrándose el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (CONA) en un proceso de reforma a cargo de una Comisión Especial Ocasional de la Asamblea Nacional, reviste importancia primordial insistir en la necesidad de consignar, en dicha norma, la necesidad de restituir el Sistema Nacional de Protección a la Niñez y Adolescencia, de tal manera que pueda funcionar con sus características esenciales de *especializado, integral y descentralizado*.

El Comité de los Derechos del Niño (CDN) de Naciones Unidas, considerando que el mencionado sistema ‘no se encuentra operativo actualmente’ (2017) recomendó al Estado ecuatoriano que ‘garantice el funcionamiento operativo’ del mismo, propiciando un mandato claro de que continúe siendo descentralizado y específico en cuanto a ‘mantener la especificidad y la interdependencia de todos los derechos del niño’.

La necesidad de restituir el Sistema Nacional de Protección a la Niñez y Adolescencia, de tal manera que pueda funcionar con sus características esenciales de *especializado, integral y descentralizado*.

³ Baratta, Alessandro, Infancia y Democracia, http://iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Infancia_democracia_A_Baratta.pdf

Marco principista del Sistema⁴: el Sistema Especializado de Garantía de Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes debe construirse y luego regir su funcionamiento con base en los principios que se desprenden de la CDN y sostienen la Doctrina de la Protección Integral *-Igualdad y no Discriminación, Interés Superior del Niño, Corresponsabilidad y Prioridad Absoluta-*, a los que se añaden los principios específicos de legalidad, especialidad, efectividad, participación democrática o corresponsabilidad.

El artículo 191 del CONA se refiere a estos principios específicos, indicando que *informan su construcción como sistema* y, en lo operativo, destaca la descentralización y desconcentración de sus acciones.

La rectoría del sistema:

La rectoría del sistema tiene que armonizar con los principios de corresponsabilidad, descentralización, especialidad y prioridad absoluta. Para ello debe visualizarse como órgano de *protección integral*, cuyo funcionamiento será como *sistema*.

▪ Esto da lugar a:

- Corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia.
- Presencia protagónica de los titulares de derechos, las comunidades que los circundan y la ciudadanía en general, a fin de propiciar movilización social para el ejercicio de la EXIGIBILIDAD que consistiría en al menos: consulta para proponer e iniciar políticas públicas de protección de derechos; participación en modalidades de gestión de dichas políticas; control social; rendición de cuentas; y, transparencia de las autoridades oficiales que tomen decisiones en el sistema.
- Gestión descentralizada e intersectorial.

Órgano rector paritario (de Estado y Sociedad), en dos niveles territoriales, central y local:

– **Central:** competencias centradas en la producción de políticas públicas de Estado y Sociedad, con estricta sujeción a lo dispuesto en los artículos 85, 95 y 100 de la Constitución de la República.

Sus funciones se desplegarán en aspectos de asistencia técnica, cooperación nacional e internacional y la promoción de modalidades de financiamiento de la gestión local. Constituido como cuerpo colegiado paritario, con integrantes del Ejecutivo y de la Judicatura, más el órgano de planificación del Estado, la asociación de GAD y de

4 Tomado de: María G. Morais de Ramírez, Asistencia Técnica a la Asamblea Nacional del Ecuador, Unicef, Quito, noviembre de 2019 – presentación de power point.

Los GAD cantonales junto con los respectivos Consejos Cantonales de Protección de Derechos promoverán procesos conducentes a crear subsistemas articuladores de los SPINA locales.

organizaciones de la sociedad civil que trabajan incidencia en políticas y realizan programas para la niñez y la adolescencia.

Debe ser un Consejo no muy numeroso, de funcionamiento autónomo con integrantes -en el caso del Estado-, delegados de las autoridades ministeriales, más bien de perfil técnico, centrados en temas de planificación social y territorial, modelos de gestión descentralizados, desarrollo territorial, enfoque sistémico y corresponsabilidad Estado, Sociedad y Familia. La presidencia la ejercerá el secretario de Estado encargado de coordinar el gabinete social del Ejecutivo. La vicepresidencia estará a cargo de un representante de las organizaciones de la sociedad civil, en períodos de dos años.

Los planes operativos que emita este órgano rector se prepararán conforme a lo dispuesto en los artículos 44, 45, 46, 175, 341 y 342 de la Constitución de la República.

-**Local:** órgano autónomo y paritario constituido con representaciones de la sociedad (de organizaciones ciudadanas que trabajan por niñas, niños y adolescentes) y del GAD, más los representantes del modelo desconcentrado del gobierno central y del poder judicial.

Subsistemas articuladores: los GAD cantonales junto con los respectivos Consejos Cantonales de Protección de Derechos promoverán procesos conducentes a crear subsistemas articuladores de los SPINA⁵ locales, en los siguientes aspectos:

- Capacitación en derechos y en el funcionamiento del sistema para operadores de servicios y de administración de justicia.
- Comunicación social en derechos, con involucramiento de recursos de comunicación de órganos públicos, privados y comunitarios, más todos los medios de comunicación existentes en el cantón.
- Establecimiento de sistemas articulados de información social y de derechos de cada cantón con indicadores estandarizados sobre estados de situación de condiciones de vida, así como de oferta de servicios de asistencia social, protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes (art. 363 del COOTAD).

5 SPINA – Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia

Es indispensable armonizar estructuralmente las disposiciones del Libro Cuarto del CONA con el artículo 175 de la Constitución de la República, a fin de construir para los niños, niñas y adolescentes una administración de justicia especializada.

El Sistema de Protección Integral no podrá operar eficaz ni eficientemente, ejercer sus atribuciones deliberativas y contraloras, si no cuenta con *información* actualizada y disponible a cualquier momento sobre la situación del cumplimiento de derechos de niñas, niños y adolescentes y sobre el funcionamiento de las instituciones que lo integran.

- Incorporación a los PDOT cantonales y parroquiales de los programas y servicios de protección de derechos de la niñez y adolescencia (arts. 54, 63, 295, 296 y 598 del COOTAD).
- Financiamiento de proyectos específicos de comunicación social, capacitación de operadores y sistemas de información social local, a través de mecanismo a establecerse con el Banco de Desarrollo, Asociación de Municipalidades del Ecuador y Secretaría General de Planificación.
- Planificación nacional y local incluidos políticas y planes, a fin de generar políticas de Estado de mediano y largo plazo. Para el efecto se sujetarán a lo dispuesto en los artículos 278 y 279 de la Constitución de la República.

Administración de Justicia o componente judicial del sistema:

Es indispensable armonizar estructuralmente las disposiciones del Libro Cuarto del CONA con el artículo 175 de la Constitución de la República, a fin de construir para los niños, niñas y adolescentes una administración de justicia especializada, así como operadores de justicia capacitados en los principios de la doctrina de protección integral. Este componente judicial del sistema deberá integrarse con juzgados especializados, ministerio público especializado y defensoría pública especializada.

Deberá pensarse en la inclusión de modalidades de reparación debida (integral) con el debido proceso, a fin de ofrecer garantías de protección de las víctimas e introducir prácticas restaurativas donde la comunidad asuma cierto protagonismo. Al respecto, son

ilustrativos: la 'Declaración Iberoamericana de Justicia Juvenil Restaurativa' y el 'Decálogo de Justicia Juvenil', este último preparado por asociaciones de jueces, defensores públicos, ministerios públicos y organizaciones ciudadanas.

El sistema educativo y el sistema de protección integral de niñas, niños y adolescentes:

Estando simultáneamente en procesos de reforma en la Asamblea Nacional, tanto el CONA como la Ley Orgánica de Educación Intercultural, debe aprovecharse esta circunstancia como una oportunidad para establecer articulaciones sistémicas de las disposiciones de estos dos cuerpos normativos, en aspectos de integración de sus órganos de gobierno territorial, en el funcionamiento de instancias de conocimiento y resolución de casos relacionados con observancia, vulneración y restitución de derechos y, también, en lo relacionado con los elementos integrantes de los planes de estudios, los procesos de enseñanza, los métodos pedagógicos y el marco en el que se imparte la educación, ya sea en el hogar, en la escuela u otros ámbitos.

Se hace esta recomendación teniendo en cuenta la necesidad palpable de vincular los valores y vivencias cotidianas que se inculcan en el proceso educativo, con la consolidación de los esfuerzos destinados a promover el disfrute de todos los derechos a lo largo de la vida. Al respecto se recomienda tener en cuenta algunas de las orientaciones que se hacen en la Observación General N°1 del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, titulada "Propósitos de la Educación".