

Cuellos de botella del sistema de protección de niñez y adolescencia del Ecuador

Fernando Sánchez Cobo

MIES

Mayo de 2018

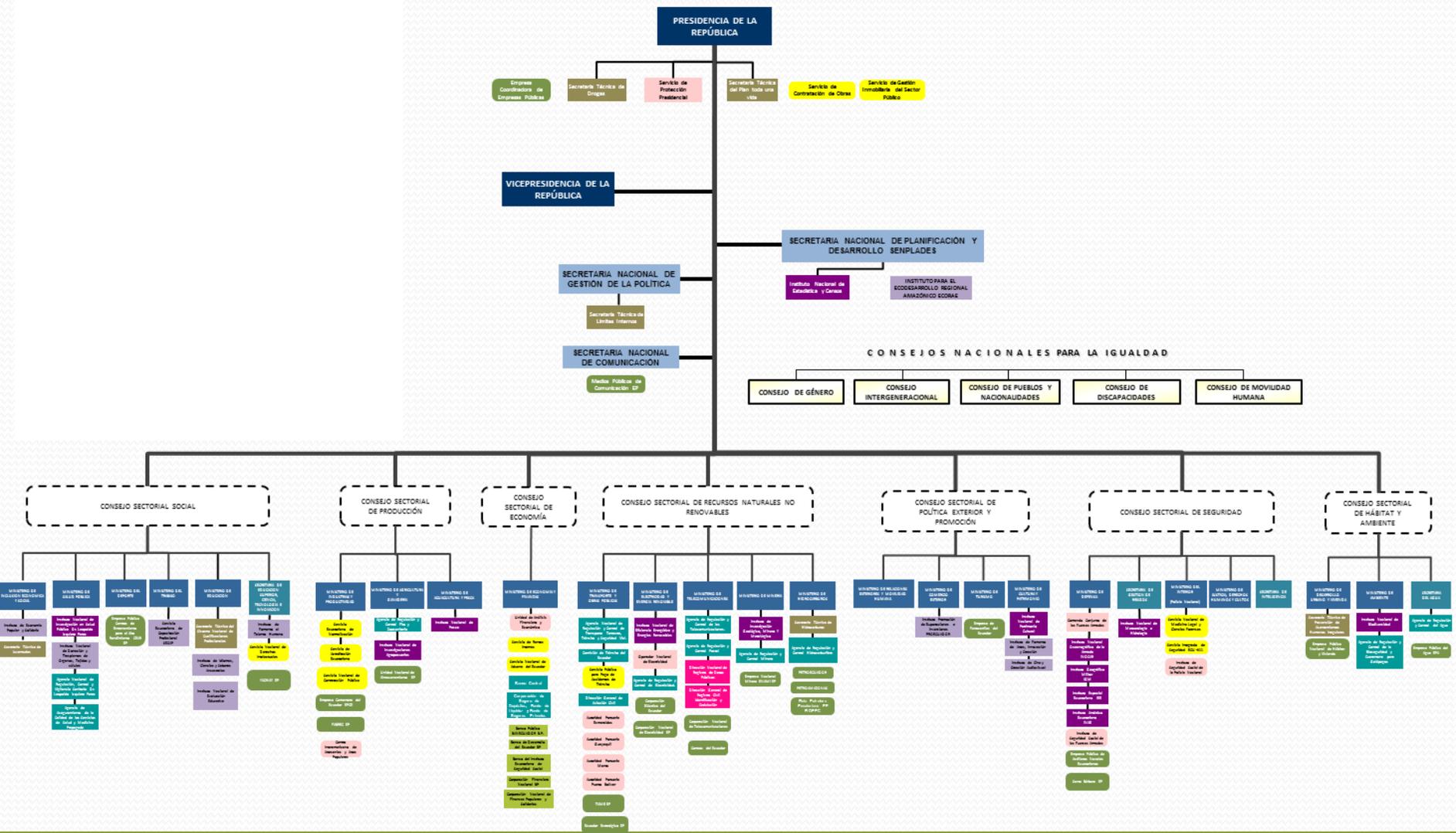
Diseño institucional social del Ecuador

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2017-2021

Eje 1: Derechos para todos durante toda la vida

Eje 2 : Economía al servicio de la sociedad

Eje 3: Más sociedad menos Estado.



NOTA 1: La estructura presidencial comprende a la Secretaría General Jurídica, la Secretaría General de la Presidencia y la Secretaría Técnica del Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva.

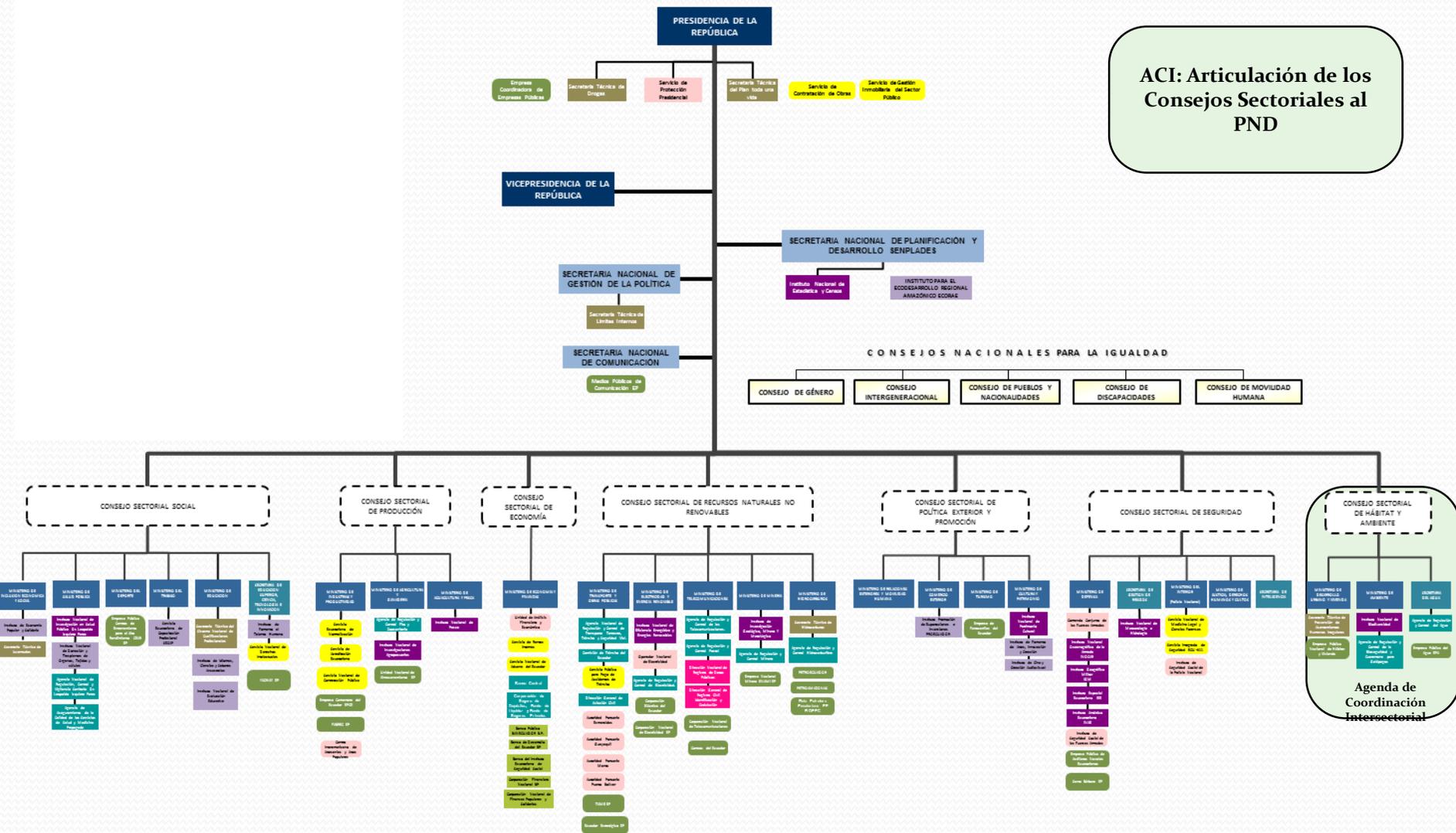
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2017-2021

Eje 1: Derechos para todos durante toda la vida

Eje 2 : Economía al servicio de la sociedad

Eje 3: Más sociedad menos Estado.

ACI: Articulación de los Consejos Sectoriales al PND



133 Entidades vigentes

Elaboración: SENPLADES

Actualizada según normativa legal a 20 de diciembre 2017

NOTA 1: La estructura presidencial comprende a la Secretaría General Jurídica, la Secretaría General de la Presidencia y la Secretaría Técnica del Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva.

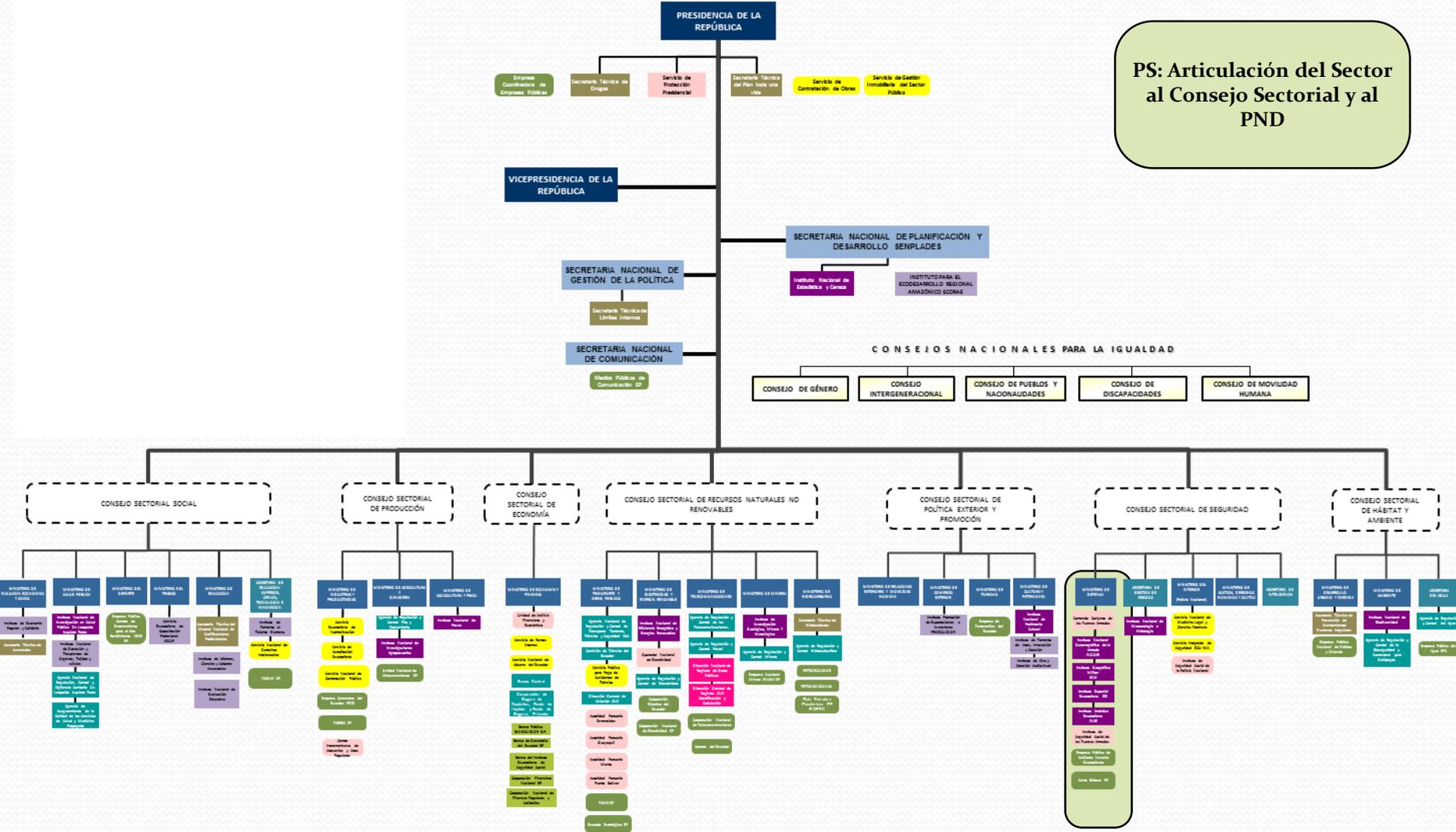
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2017-2021

Eje 1: Derechos para todos durante toda la vida

Eje 2 : Economía al servicio de la sociedad

Eje 3: Más sociedad menos Estado.

PS: Articulación del Sector al Consejo Sectorial y al PND



133 Entidades vigentes

Elaboración: SENPLADES

Actualizada según normativa legal a 20 de diciembre 2017

Capacidad social territorial

ENTIDAD RESPONSABLE	TIPO DE SERVICIO
Ministerio de Justicia	40 servicios de protección especial. 24 programas en convenio y cinco oficinas de atención ciudadana.
Ministerio de Salud	1.985 centros de salud; 280 psicólogos clínicos en centros de salud; 284 psicólogos itinerantes; 564 centros de salud con servicio de psicología y 396 profesionales en funciones operativas.
Ministerio de Educación	1768 Departamentos de Consejería Estudiantil (DECE).y 140 Juntas Distritales de mediación de conflictos
Ministerio del Interior	Responsable del Plan contra la trata de personas. Mantiene, a nivel nacional 1584 UVC
GAD municipales	173 Juntas cantonales de protección de derechos 221 CCPD 147 Consejos Consultivos
Defensoría del Pueblo,	Defensorías comunitarias. (Se desconoce el número). 35 oficinas nacionales y seis oficinas en cuatro países.
Defensoría Pública	195 oficinas en todo el país.
Fiscalía General del Estado	24 oficinas, en cada cabecera provincial y 180 puntos de atención en todo el país (cabeceras cantonales).
Función Judicial	158 de juzgados y salas de la familia, mujer, niñez y adolescencia en 40 cabeceras cantonales. Dos Unidades de familia, mujer, niñez y adolescencia y un juzgado cuarto de familia, mujer, niñez y adolescencia. Más 36 juzgados multicompetentes.
5 Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades : CNII; CONADIS; Género, Nacionalidades y Pueblos; Movilidad Humana,	Formulación, seguimiento y observancia de políticas públicas, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil que ejecutan proyectos y brindan atención directa.
Ministerio de Defensa	Dirección de Derechos Humanos

Instancias de Participación ciudadana

Nº	Constitución	Ley de Consejos de Igualdad	Ley de Participación Ciudadana	Ley Orgánica de Educación Intercultural	Ley de Salud	Código de Niñez y Adolescencia	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
1	Consejos de igualdad	Género	Silla vacía	Directivas de grado	Veedurías ciudadanas	Consejos consultivos	Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados
2	Silla vacía	Intergeneracional	Consejos ciudadanos sectoriales	Consejos de curso		Defensorías Comunitarias	
3		Intercultural, pueblos y nacionalidades	Asambleas locales	Consejo estudiantil			
4		Discapacidades	Consejos locales de planificación	Gobierno escolar			
5		Movilidad humana	Presupuesto participativo				
6		Consejos Consultivos	Audiencias públicas				
7			Cabildo popular				
8			Veedurías para el control de la gestión pública				
9			Observatorios				
10			Consejos consultivos				

Relaciones Ejecutivo-GAD-Entes locales de protección de derechos



Ámbitos y competencias

Consejos Nacionales

de Igualdad

Ministerio sectorial

- **Rectoría**
- Definición de políticas
- Presupuestación
- Ejecución de políticas, programas, proyectos y servicios
- Investigación e información
- Evaluación y monitoreo
- Rendición de cuentas

- Formulación
- Observancia
- Transversalización
- Seguimiento y evaluación
- (coordinarán con entidades rectoras y ejecutoras y organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno)

GADM

- d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal;
- j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales;

CCPD

- Formulación
- Observancia
- Transversalización
- Seguimiento y evaluación de las políticas públicas municipales alineadas a las PP-CNI
- Coordinación con redes interinstitucionales especializadas

Inobservancia del CONA

- **OCTAVA.-** En el plazo de ciento ochenta días a partir de la aprobación de esta ley, los municipios que no han creado las Juntas de Protección de Derechos, tendrán la obligación de hacerlo. El incumplimiento acarreará la correspondiente acción por parte de la Contraloría General del Estado.
- **¿Cuántos alcaldes tienen acciones de Contraloría por no constituir los CCPD y JCCPD (44) en estos 15 años?**

Prohibiciones legales que afectan la protección de derechos

CONA: Financiamiento (2003)

- Art. 302.- **De los fondos municipales.**- Los gobiernos municipales pueden constituir fondos para el financiamiento de programas, proyectos, acciones e investigaciones para la niñez y adolescencia, elaborados por los organismos locales del Sistema y aprobados por el respectivo Concejo Municipal, en el marco de sus políticas y planes locales.

CÓDIGO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS (14 de octubre 2010)

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- Prohibición de crear cuentas o fondos.- Cualquiera sea el origen de los recursos, las entidades y organismos del sector público no podrán crear cuentas, fondos u otros mecanismos de manejo de ingresos y egresos que no estén autorizadas por el ente rector del Sistema de Finanzas Publicas.

¿Qué entendemos por sistema?

Constitución 2008

Art. 340.- El sistema nacional de inclusión y equidad social es 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

- El sistema 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.

Código de niñez y adolescencia 2003

Art. 190.- Definición y objetivos del sistema.- El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia es un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan, controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia; define medidas, procedimientos, sanciones y recursos, en todos los ámbitos, para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, establecidos en este Código, la Constitución Política y los instrumentos jurídicos internacionales.

Sistema Nacional: una alternativa de cambio y modernización institucional

DESCENTRALIZADO Y PARTICIPATIVO

ENTRADAS

(situación actual)

1. Desarticulación
2. Caída de la Inversión social
3. Heterogénea calidad de los servicios
4. Centralismo
5. Violaciones de los derechos de los niños

PROCESADOR

Definición de políticas, planificación y control

Defensa, protección y exigibilidad de derechos

Organismos de Ejecución de políticas, planes, programas y proyectos

Información e indicadores sociales

SALIDAS

1. Políticas y programas definidos y articulados
2. Complementariedad para mayor inversión social
3. Ejecución en red de programas y servicios de calidad
4. Descentralización
5. Garantía, respeto y exigibilidad de los derechos de los niños

RETROALIMENTACIÓN

FUNCIONAMIENTO EN SISTEMA

- Se basa en la interacción de los actores
- Cada actor está orientado hacia otros con los que se relaciona en unidad de proceso
- Hay una estructura y procesos definidos en cada subsistema

Cada actor tiene dos aspectos:

1. Posicional.- localización del actor dentro del sistema en relación con otros actores –status- su lugar en el sistema de relaciones (estructura) como sistema pautado entre las partes
2. Procesual.- lo que el actor hace en sus relaciones con otros. Significación funcional (rol)



EL SNDPINA: tareas pendientes a 15 años de su promulgación

- Reforma del estado y de la sociedad
- Cambio institucional profundo
- Funcionamiento interrelacionado de todos los actores
- Relacionamiento entre personas e instituciones
- Procesos motivacionales internos (ética basada en derechos)
- **Integración institucional autopropulsada centrada en la garantía de DD de N y A**
- Señalización del sistema: **funcionamiento las 24 horas del día, los 365 días del año.**

Principales Cuellos de botella

El ciclo de planificación de los GADM-SENPLADES-Ministerio de Finanzas

COOTAD:

El Art. 5.- Autonomía.- La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, *sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes.* Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional.

El Art. 6.- Garantía de autonomía.- *Ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República.* Está especialmente prohibido a cualquier autoridad o funcionario ajeno a los gobiernos autónomos descentralizados, lo siguiente:

k) *Emitir dictámenes o informes respecto de las normativas de los respectivos órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, especialmente respecto de ordenanzas tributarias proyectos, planes, presupuestos, celebración de convenios, acuerdos, resoluciones y demás actividades propias de los gobiernos autónomos descentralizados, en el ejercicio de sus competencias, salvo lo dispuesto por la Constitución y este Código;*

Implicaciones de la autonomía

- Son los GAD quienes aprueban su presupuesto en concordancia con su plan de desarrollo y ordenamiento territorial, garantizando la participación ciudadana.
- La SENPLADES participa en el marco de la determinación de los ponderadores del Modelo de Equidad Territorial - MET y *después de que se derogó la ley de plusvalía en el cálculo del criterio de esfuerzo fiscal.*
- COOTAD: Art 197.- Ponderación de los criterios constitucionales, determina que cada cuatro años, después de la primera modificación efectuada a los dos años de vigencia de este Código el Consejo Nacional de Competencias en coordinación con el organismo encargado de la planificación nacional y del ente rector de las finanzas públicas, determinará sobre la base de un estudio técnico que propenda a la equidad territorial, la ponderación de cada uno de los criterios constitucionales para la distribución de las transferencias y emitirá la resolución respectiva que se aplicará desde el año siguiente de su publicación.

Alternativas al diseño institucional social en el Ecuador

Código de niñez y adolescencia de Colombia

Artículo 204. Responsables de las políticas públicas de infancia y adolescencia. Son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes. Su incumplimiento será sancionado disciplinariamente como causal de mala conducta. La responsabilidad es indelegable y conlleva a la rendición pública de cuentas.

En el nivel territorial se deberá contar con una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia que propicie la articulación entre los Concejos Municipales, Asambleas y Congreso Nacional, para garantizar la definición y asignación de los recursos para la ejecución de la política pública propuesta. El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Educación, con la asesoría técnica del ICBF deberá diseñar los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los planes de desarrollo, en materia de infancia y adolescencia teniendo en cuenta el ciclo de vida, el enfoque de garantía y restablecimiento de derechos.

Entes locales con más autoridad

Artículo 207. Consejos departamentales y municipales de política social. En todos los departamentos, municipios y distritos deberán sesionar Consejos de Política Social, presididos por el gobernador y el alcalde quienes no podrán delegar ni su participación, ni su responsabilidad so pena de incurrir en causal de mala conducta. *Tendrán la responsabilidad de la articulación funcional entre las Entidades Nacionales y las Territoriales, deberán tener participación de la sociedad civil organizada y definirán su propio reglamento y composición.* En todo caso deberán formar parte del Consejo las autoridades competentes para el restablecimiento de los derechos y el Ministerio Público.

Vigilancia y control

Artículo 208. **Definición.** Para los efectos de esta ley se entiende por vigilancia y control las acciones de supervisión, policivas, administrativas, y judiciales, encaminadas a garantizar el cumplimiento de las funciones y obligaciones para la garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y su contexto familiar y prevenir su vulneración a través del seguimiento de las políticas públicas y de la evaluación de la gestión de los funcionarios y de las entidades responsables.

Control a los GADM

Artículo 211. Funciones de la Procuraduría General de la Nación.

La Procuraduría General de la Nación ejercerá las funciones asignadas en esta ley anterior por intermedio de la Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia, que a partir de esta ley se denominará la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, la cual a través de las procuradurías judiciales ejercerá las funciones de vigilancia superior, de prevención, control de gestión y de intervención ante las autoridades administrativas y judiciales tal como lo establece la Constitución Política y la ley.

14 Cuellos de botella

1. Relación entre Consejos de Igualdad y ministerios sectoriales (sin línea) ni intersectorialidad: Estado altamente centralista!
2. Relación Ministerios sectoriales sociales con entes locales de protección (consultiva)
3. Ausencia de control desde entes electorales y ciudadanos a cumplimiento de planes de gobierno nacional y local.
4. Competencias exclusivas de presupuestación en los GAD (nadie verifica el cumplimiento del Art. 249) y limitaciones a fuentes locales de financiamiento
5. Participación ciudadana: accesoria y discrecional (44 GAD sin JCPD ni Consejos Consultivos)
6. Reformas legales que distorsionaron la noción de sistema: Ley de Consejos de Igualdad; COOTAD; CFPF. LOEI. Código de Competencias.
7. Debilidad de los CNII, CCPD y JCPD (orfandad institucional y composición dependiente de la voluntad de los ministerios sectoriales)
8. Acción ministerial intramural (propios protocolos y normas técnicas)
9. Ausencia o debilidad extrema en la planificación local de PP para NNA.
10. Falta de formación social en los actores políticos de los GADM
11. Desinformación de instancias y mecanismos de denuncia (señalética)
12. Falta de sistemas de información y estadística nacional y local actualizadas
13. Falta de articulación de entidades locales (subsistemas: nacional y local)
14. Ausencia de acuerdos entre actores: imposición de agendas y prioridades

Desbloqueando los cuellos de botella

1. Rediseño institucional social integral para una reforma legal integral del CONA y leyes conexas con controles.
2. Cumplimiento de mandato constitucional para:
 - a) Acelerar y profundizar la descentralización con recursos,
 - b) Otorgar y reconocer mayor autoridad social a los entes locales del sistema de protección
 - c) integrar la participación ciudadana,
 - d) Elaboración y distribución de presupuesto pareto-eficiente (vigilancia del cumplimiento de al menos el 10%)
3. Concertación con el Instituto de la Democracia (CNE) para formación social de actores políticos elecciones 2019
4. Agenda nacional unificada y complementaria (fortalecernos como sector antes de entrar en un proceso legislativo de reformas legales).