

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA ESTATAL DEL CARCHI

POSGRADO



MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL

**Tema: “Estructura de gobernanza para la protección integral a la niñez y
adolescencia en el cantón Tulcán”**

Trabajo de titulación previa la obtención del Título de Magister en Desarrollo Local con
mención en Planificación, Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Autora: Placencia Morillo Yomaira Maricela

Tutor: Ruiz González Iván Bolívar

Tulcán, 2025

CERTIFICADO DEL TUTOR

Certifico que la maestrante Yomaira Maricela Placencia Morillo con el número de cédula 0401396502 ha elaborado el trabajo de titulación: “Estructura de gobernanza para la protección integral a la niñez y adolescencia en el cantón Tulcán”.

Este trabajo se sujeta a las normas y metodología dispuestas en el Reglamento de la Unidad de Titulación de Postgrado con RESOLUCIÓN N° 150-CSUP- 2020, por lo tanto, autorizo su presentación para la sustentación respectiva

f.....

Iván Bolívar Ruíz González

TUTOR

Tulcán, 8 de octubre de 2025

AUTORÍA DE TRABAJO

El presente trabajo de titulación constituye un requisito previo para la obtención del título de Magister en Desarrollo Local con mención en Planificación, Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Yo, Placencia Morillo Yomaira Maricela con cédula de identidad número 0401396502 declaro: que la investigación es absolutamente original, auténtica, personal y los resultados y conclusiones a los que he llegado son de mi absoluta responsabilidad.

f.....

Yomaira Maricela Placencia Morillo

AUTORA

Tulcán, 8 de octubre de 2025

ACTA DE CESIÓN DE DERECHOS DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

Yo, Placencia Morillo Yomaira Maricela declaro ser autora de los criterios emitidos en el trabajo de titulación: “Estructura de gobernanza para la protección integral a la niñez y adolescencia a nivel cantonal” y eximo expresamente a la Universidad Politécnica Estatal del Carchi y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

f.....

Yomaira Maricela Placencia Morillo

AUTORA

Tulcán, 8 de octubre de 2025

DEDICATORIA

En el transcurso de esta investigación y durante el análisis de las proposiciones que se constituyeron el objeto de este estudio, he podido constatar que este “último paso” para la consecución del anhelado título, puede constituirse en un verdadero abismo insalvable. Este trabajo de titulación está dedicado a todas y todos aquellos compañeros que pese al hastío, las dificultades o las limitaciones, vencieron la tentación de renunciar y terminaron el camino.

AGRADECIMIENTO

A las personas de mi entorno más cercano, familiares y amigos, que de una u otra manera me han apoyado durante la realización de mi carrera y me permitieron compartir con ellos las cargas pesadas, para sentirlas más livianas.

A todas y todos quienes colaboraron en la realización de esta investigación, con su tiempo, su experiencia, su palabra, su consejo y su paciencia. Sin su apoyo seguramente no hubiera sido posible la realización de este documento, por lo que utilizo gustosa este espacio para expresarles mi agradecimiento fraterno y sincero.

A mi tutor, porque en medio de los días de ajetreo y las molestias demandadas, pudimos compartir nuestra palabra y un pedacito de nuestras vidas. Su acompañamiento y motivación constantes, me dieron el impulso necesario para culminar este trabajo las veces que deseaba abandonarlo.

ÍNDICE

RESUMEN	viii
ABSTRACT	ix
I. PROBLEMA	1
1.1. Planteamiento del problema	1
1.2. Preguntas de investigación	9
1.3. Objetivos de investigación.....	9
1.3.1. Objetivo General.....	9
1.3.2. Objetivos Específicos	10
1.4. Justificación	10
II. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA	13
2.1. Antecedentes de investigación.....	13
2.1.1. Antecedentes de investigación con relación a la gobernanza en políticas sociales y políticas de infancia	13
2.1.2. Antecedentes de investigación relativos a la protección integral a la niñez y adolescencia.....	16
2.2. Marco teórico.....	19
2.2.1. Gobernanza desde la perspectiva neoinstitucional	19
2.2.2. Protección Integral.....	25
2.3. Marco legal.....	29
III. METODOLOGÍA.....	33
3.1. Descripción del área de estudio/grupo de estudio	33
3.1.1. Descripción del área de estudio	33
3.1.2. Descripción del grupo de estudio	39
3.2. Enfoque y tipo de investigación	44
3.2.1. Enfoque.....	44
3.2.2. Tipo de Investigación	45
3.3. Definición y operacionalización de variables.....	45
3.3.1. Definición de variables	45
3.3.2 Operacionalización de variables	46

3.4. Procedimientos	47
3.4.1. Fase 1: La institucionalidad del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en el cantón Tulcán	47
3.4.2. Fase 2: Percepciones de los niños, niñas, adolescentes y organizaciones de la sociedad civil sobre el rol del Estado en la protección integral a la niñez y adolescencia, en el cantón Tulcán	49
3.4.3. Fase 3: Propuesta de una estructura de gobernanza para la protección integral de la niñez y adolescencia en el cantón Tulcán	51
3.5. Consideraciones éticas.....	51
IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	53
4.1. Fase 1: La institucionalidad del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en el cantón Tulcán.....	53
4.1.1. Normas.....	53
4.1.2. Actores.....	64
4.1.3. Procesos	76
4.1.4. Puntos nodales	79
4.2. Fase 2: Percepciones de los niños, niñas, adolescentes y organizaciones de la sociedad civil sobre el rol del Estado en la protección integral a la niñez y adolescencia, en el cantón Tulcán	81
V. PROPUESTA	105
5.1. Fase 3. Estructura de gobernanza para la protección integral de la niñez y adolescencia en el cantón Tulcán	105
5.1.1. Gobernanza para la protección universal y específica.....	109
5.1.2. Gobernanza para la protección especial	120
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	125
Conclusiones.....	125
Recomendaciones	129
REFERENCIAS	131
ANEXOS	141

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Listado de personas entrevistadas pertenecientes a instituciones públicas	40
Tabla 2.	Distribución de la muestra por conglomerados y estratificación	43
Tabla 3.	Listado de personas entrevistadas pertenecientes a organizaciones sin fines de lucro	43
Tabla 4.	Operacionalización de variables	46
Tabla 5.	Población que debe atender un CCPD de acuerdo con las normas vigentes	59
Tabla 6.	Sistemas especializados de protección de derechos	60
Tabla 7.	Procedimientos sobre medidas de protección en cada sistemas especializado de protección de derechos.....	62
Tabla 8.	Normas regulativas que se aplican al Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia	63
Tabla 9.	Información general de la manera de operar para la planificación local..	112
Tabla 10.	Información general de la manera de operar para la prevención de la vulneración de derechos basada en la gestión de alertas	116
Tabla 11.	Información general de la manera de operar para la difusión, sensibilización y capacitación en derechos humanos	118
Tabla 12.	Propuesta de organismos de justicia especializada en niñez y adolescencia	120
Tabla 13.	Actores involucrados en la ruta de atención y protección especializada a niñas, niños y adolescentes	122

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Ubicación geográfica del cantón Tulcán	35
Figura 2.	Percepción de los NNA sobre el acceso cotidiano a la escuela.....	83
Figura 3.	Percepción de los NNA sobre el acceso cotidiano a la escuela según área	84
Figura 4.	Percepción de los NNA sobre el acceso cotidiano a la escuela según área y sexo	84
Figura 5.	Percepción de los NNA sobre las razones por las que van a la escuela	86
Figura 6.	Percepción de los NNA sobre las razones por las que van a la escuela según área	87
Figura 7.	Percepción de los NNA sobre las razones por las que van a la escuela según área y sexo	87
Figura 8.	Percepción de los NNA sobre el espacio escolar	88
Figura 9.	Percepción de los NNA sobre el espacio escolar según área	89
Figura 10.	Percepción de los NNA sobre el espacio escolar relacionado con su derecho a la seguridad personal.....	90
Figura 11.	Percepción de los NNA sobre el personal educativo.....	92
Figura 12.	Percepción de los NNA sobre el personal educativo según área.....	93
Figura 13.	Percepción de los NNA sobre el personal educativo según área y sexo	94
Figura 14.	Percepción de los NNA sobre el propósito de la educación.....	95
Figura 15.	Percepción de los NNA sobre cómo se sienten con la mayoría de sus profesores	98
Figura 16.	Percepción de los NNA sobre cómo se sienten con la mayoría de sus profesores según área.....	99
Figura 17.	Percepción de los NNA sobre el trato y escucha por parte de sus profesores	101
Figura 18.	Percepción de los NNA sobre la seguridad en la escuela.....	102
Figura 19.	Percepción de los NNA sobre la seguridad en la escuela según sexo ..	103
Figura 20.	Niveles de protección integral	107
Figura 21.	Gobernanza para la protección de derechos de la niñez y adolescencia en el cantón Tulcán.....	109
Figura 22.	Conformación del Consejo Cantonal de Protección de Derechos	110
Figura 23.	Manera de operar para la planificación local.....	112
Figura 24.	Manera de operar para la sensibilización en derechos humanos	118

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo A. Resumen y Abstract	141
Anexo B. Guión de entrevista	144
Anexo C. Cuestionario de encuesta	148

RESUMEN

La gobernanza con perspectiva neoinstitucionalista constituye una herramienta analítica útil para estudiar el ejercicio de sistemas complejos como el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, en contextos locales caracterizados por una alta complejidad institucional marcada por una histórica tensión entre niveles de gobierno y funciones del Estado. Con dicho marco de referencia, este trabajo propone una estructura de gobernanza para la protección integral a la niñez y adolescencia en el cantón Tulcán, considerando el funcionamiento de los arreglos institucionales y la percepción de los niños, niñas, adolescentes y organizaciones de la sociedad civil respecto al rol del Estado en la protección de derechos. Se desarrolló una investigación transversal de tipo descriptiva, con un enfoque mixto. Para la recolección de información cuantitativa se aplicó una encuesta a 373 NNA distribuidos en los rangos de edad de 10 a 11 años, 12 a 14 años y 15 a 17 años, del área rural y urbana. La información cualitativa se obtuvo por medio de entrevistas realizadas a los servidores públicos de las instituciones involucradas, representantes estudiantiles y representantes de organizaciones no gubernamentales. Los resultados muestran que en el cantón el Sistema no está activo y las acciones en materia de protección serían las mismas sin su existencia, puesto que cada actor se desenvuelve según sus propias reglas. Por su parte, los NNA representan al Estado como garante de sus derechos desde una mirada amplia en tanto reconocen las variables implicadas en su desarrollo integral a partir de su experiencia educativa concreta. Las conclusiones evidencian la necesidad de crear una gobernanza que tome en cuenta el enfoque intergeneracional para la materialización de políticas públicas que garanticen el ejercicio pleno de derechos, y el enfoque de especialización en la protección especial de derechos cuando estos han sido vulnerados.

Palabras claves: gobernanza; protección de derechos; niñez y adolescencia.

ABSTRACT

Governance with a neo-institutionalist perspective is a useful analytical tool for studying the exercise of complex systems such as the National Decentralized System for the Comprehensive Protection of Children and Adolescents in local contexts characterized by high institutional complexity marked by a historical tension between levels of government and State functions. With this frame of reference, this paper proposes a governance structure for the comprehensive protection of children and adolescents in the canton of Tulcán, by considering the functioning of institutional arrangements and the perception of children, adolescents, and civil society organizations regarding the role of the State in the protection of rights. A cross-sectional, descriptive research was developed with a mixed approach. For the collection of quantitative information, a survey was applied to 373 children and adolescents (NNA by its acronym in Spanish) distributed in the age ranges of 10 to 11 years, 12 to 14 years, and 15 to 17 years from rural and urban areas. The qualitative information was obtained through interviews with public workers of the institutions involved, student representatives, and representatives of non-governmental organizations. The results show that in such canton, the System is not active and the actions in terms of protection would be the same without its existence since each actor operates according to his/her own rules. For their part, children and adolescents (NNA) represent the State as guarantor of their rights from a broad perspective insofar as they recognize the variables involved in their integral development based on their specific educational experience. The conclusions show the need to create a governance that considers the intergenerational approach for the materialization of public policies that guarantee the full exercise of rights, and the focus of specialization in the special protection of rights when these have been violated.

Key words: governance; protection of rights; childhood and adolescence

CAPÍTULO I

PROBLEMA

1.1. Planteamiento del problema

La Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre exhortan a los Estados a crear o adaptar su institucionalidad para contar con la capacidad de proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA). Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) señala que, para garantizar que los NNA disfruten de sus derechos, se requiere de la articulación de un modelo sistémico que vincule a todos los actores involucrados en todos los niveles territoriales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2017). En la misma línea, Morlachetti (2018) plantea que para asegurar la protección integral de los derechos de la infancia y adolescencia es necesario una intervención articulada y coordinada entre los sistemas institucionales encargados de garantizar las condiciones para que este grupo poblacional goce de sus derechos por medio de la provisión de servicios de salud, educación, vivienda, etc., misma que da lugar a un sistema de protección integral con enfoque de derechos.

De lo anterior, se asiente que la protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia está amparada por la CDN, de la cual todos los países de América Latina y el Caribe son signatarios. Por lo tanto, constituye un parámetro para la creación o adaptación de la institucionalidad estatal en estos países. En los 25 años de existencia de la CDN, algunos países de la región han adecuado su institucionalidad, sin embargo, otros han avanzado muy poco (Morlachetti, 2018).

En Costa Rica antes de su adscripción a la CDN, la protección de la niñez y adolescencia era materia exclusiva del Estado y perseguía un enfoque en la intervención especial después de ocurrido un acto de vulneración de derechos. Con la adhesión a la Convención, el Sistema Nacional de Protección Integral y los Subsistemas Locales de Protección a la Niñez se organizan en un modelo de gobernanza basado en redes y participación, “diseñados –en teoría– como plataformas de interacción e interdependencia para los actores estatales y no estatales, donde pueden compartir sus recursos y generar arreglos

redistributivos de poder y responsabilidad” (Nunez-Picado, 2017, pág. 103). Sin embargo, en la práctica su materialización no ha modificado el modelo de gobernanza jerárquico debido a la distribución de poder dentro de la red, al estar constituida con un número mayor de instituciones del estado, demostrando además, deficiencias en cuanto a los resultados en la protección de la niñez y adolescencia por “un compromiso insuficiente de los organismos públicos, la falta de participación de la comunidad y vínculos de coordinación poco claros entre los niveles nacional, regional y local” (Nunez-Picado, 2017, pág. 100).

De la misma manera, en Brasil para garantizar los derechos de la niñez y adolescencia se institucionaliza el Sistema de Garantía de Derechos del Niño y el Adolescente, compuesto por organismos públicos y organizaciones sociales articuladas en redes en donde actores estatales, sociales y de mercado son corresponsables en la defensa de los derechos de la infancia. La configuración en redes en teoría ha dado oportunidad para ampliar la participación de la sociedad civil en los espacios deliberativos. No obstante, se observa que la sociedad no se considera corresponsable provocando una centralización de las acciones en las instancias públicas, las cuales incluso actúan de manera desarticulada. Además, se advierte que los juzgados y defensorías no son exclusivas para niñez, y aunque se da prioridad en la atención, la falta de especialización debilita la eficacia en la respuesta (Andrade *et al.*, 2017).

De acuerdo con Leno (2019), en Argentina se crea un Sistema de Protección de Derechos para niños, niñas y adolescentes que define las responsabilidades del estado, la familia y la sociedad respecto a los derechos de la infancia tomando en cuenta su característica particular de sujetos que están en desarrollo. Para la autora, este sistema tiene sentido solo si se constituye con diferentes actores institucionales, organizacionales y comunitarios que interactúen con diferentes niveles de alcance para lograr el objetivo común de proteger los derechos de NNA, y aunque la ley así lo determina, advierte que en dicho país los principales derechos de este grupo son vulnerados, señalan la existencia de trabajo infantil, aumento de la prostitución infantil, la negligencia, el abandono y el maltrato.

En dicho país, a nivel local se crean los Consejos Locales de la Niñez y Adolescencia como espacios intersectoriales conformados por organismos municipales, organizaciones sociales, entidades públicas de niveles superiores presentes en el territorio municipal, representantes de universidades y colegios profesionales, y entidades del poder judicial. Su función se centra en materializar las políticas públicas para la infancia, la adolescencia

y la familia. También se crean los servicios locales y zonales de promoción y protección de derechos con la función de intervenir en casos de vulneración de derechos de NNA. Respecto al funcionamiento de estos organismos, se advierte que no en todos los municipios se han implementado y en casos en los que sí, algunos pierden regularidad y continuidad (Foglia, 2020).

En esta línea, cabe considerar que estos espacios constituyen estructuras fluctuantes en el tiempo. Es decir, se crean, comienzan a funcionar y luego merman su actividad, a veces desaparecen y, en algunos casos, vuelven a reactivarse o lo intentan. Esto se debe a que en muchos casos son impulsados y funcionan a iniciativa de organizaciones específicas que luego pierden motivación o carecen de tiempo para sostener la participación; en otros, se crean a propuesta de funcionarios estatales municipales que luego dejan sus cargos y, en otros, el cambio de administración local debilita la iniciativa (Foglia, 2020).

Lo expuesto hasta aquí son indicios que constatarían lo señalado por la CIDH (2017) respecto a que los países de América Latina y El Caribe que cuentan con Códigos o Leyes específicas para niñez y adolescencia, si bien han creado o reformado sus instituciones para responder a la visión de la protección integral, esto no necesariamente se ha traducido en su funcionamiento efectivo. En esa línea, se observa, fallas tanto en lo relacionado con la articulación entre actores de distintos sectores de nivel nacional y local, como en la eficacia en prevención de vulneración de derechos y atención especializada. Estas fallas responden a una falta de voluntad política de alto nivel que deriva en una insuficiente asignación de recursos y de personal en número y calificación, y a una falta de claridad en la definición de competencias institucionales que resulta en una deficiente articulación intersectorial y multinivel.

De manera especial, se subraya la inestabilidad en los arreglos institucionales provocada por los cambios de gobierno que por lo general reorganizan la institucionalidad sin primero evaluar la eficacia de la existente, y las debilidades en la operatividad de los sistemas de protección en el nivel municipal, en donde se observa una baja capacidad técnica y escaso conocimiento especializado en materia de derechos de los NNA, y una alta centralidad en una acción reactiva frente a las vulneraciones de los derechos dejando de lado la respuesta a aspectos estructurales que lleva a una prevención y eliminación progresiva de la problemática (CIDH, 2017).

En el Ecuador, con la promulgación del Código Orgánico de la Niñez y la Adolescencia (CONA) en el año 2003, se crea el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA) como “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” (Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, 2003, Artículo 190).

Además, se determina que el Estado ecuatoriano organizó su institucionalidad de acuerdo con tres niveles de organismos: 1) Organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas públicas, que son el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) y los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia (CCNA); 2) Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos, que son las Juntas Cantonales de Protección de Derechos y la administración de justicia especializada de la niñez y adolescencia; y, 3) Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos, que son las entidades de atención públicas y privadas (Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, 2003, Artículo 192).

No obstante, según Estévez Escobar (2022) que el CONA se haya promulgado cinco años antes que la Constitución de la República vigente fue desfavorable para consolidar la estructura institucional puesto que, al ser las leyes las que se derivan del marco constitucional, la institucionalidad del SNDPINA responde a lo establecido en la Constitución de 1998. Por lo tanto, si bien con el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, y los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia en la dirección del SNDPINA se dio lugar al establecimiento “de un modelo de gestión con visión sistémica y descentralizada, [...] dándole así una capacidad de respuesta al Estado que antes no tenía” (Estévez Escobar, 2022, pág. 38), con la reforma normativa proveniente de la nueva Constitución esto perdió vigor.

Hasta antes de las reformas normativas efectuadas entre los años 2008 y 2014, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia fue el ente rector del SNDPINA a nivel nacional, es decir, el organismo de decisión facultado para dictar las normas reglamentarias para el funcionamiento del Sistema. De igual manera, los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia fueron los entes rectores del Sistema a nivel local. No obstante, con la promulgación de la Constitución de la República en el año 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en el 2010 y el Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI) en el 2014, dicha institucionalidad fue modificada.

De acuerdo con lo establecido en la Constitución de 2008 y la LOCNI, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia se convirtió en Consejo Nacional para la Igualdad

Intergeneracional cuya finalidad es la de promover, impulsar, proteger y garantizar el respeto al derecho de igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional que involucra a niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores, dando lugar a una pérdida de la especialización en la niñez y adolescencia.

En referencia a los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia, según el mandato del COOTAD, estos se convirtieron en Consejos Cantonales de Protección de Derechos y se configuraron como instancias articuladoras de los cinco enfoques de igualdad: intergeneracional, de género, de pueblos y nacionalidades, de discapacidad y de movilidad humana. Lo cual implicó ya no centrarse en la niñez y adolescencia a nivel local sino en garantizar la igualdad y no discriminación de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores, mujeres, personas de diversidades sexo genéricas, pueblos y nacionalidades, personas con discapacidad y personas que viven en situación de movilidad humana.

Entre las funciones del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia que daban organicidad al SNDPINA y que fueron derogadas con la LOCNI en el 2014 están:

- c) Formular las directrices generales, a nivel nacional, para la organización del SNDPINA y coordinar su aplicación con los Consejos Cantonales;
- d) Promover la creación y fortalecimiento orgánico funcional de los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia y de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos;
- e) Vigilar el cumplimiento de los objetivos del Sistema en todos sus componentes (Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, 2003, Artículo 195).

Con la supresión de dichas funciones, la relación entre el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional y el SNDPINA no queda clara, así como tampoco la articulación entre el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional y los Consejos Cantonales de Protección de Derechos. De este modo, las reformas normativas han dejado un vacío en términos de rectoría del SNDPINA a nivel nacional y local y, sobre todo, en términos de articulación institucional interna en cada nivel y entre los dos niveles.

En ese sentido, Estévez Escobar (2023) señala que en la práctica las instituciones del estado no han consolidado un accionar coordinado para cumplir con el mandato constitucional de respetar, promover, proteger y restituir los derechos de los NNA, y en lugar de ello actúan de manera aislada como compartimentos individuales, razón por la cual, las organizaciones sociales han visto limitada su participación situándose en una posición de espera de la ayuda del estado en lugar de concebirse como actores con corresponsabilidad en la protección a la niñez y adolescencia.

Por su parte, Rodrigues dos Santos (2018) expone que, la transformación de los consejos cantonales especializados en niñez y adolescencia en consejos cantonales de protección de derechos sin especificidad generó una discontinuidad en el proceso de descentralización y una fragilidad en la articulación entre los consejos nacionales para la igualdad y los consejos cantonales, al establecerse en la ley que los primeros no requieren estructuras desconcentradas para el ejercicio de sus funciones.

Por consiguiente, con la legislación posterior a la Constitución del 2008 se generó una confusión en los roles y funciones de los actores involucrados en la dirección o coordinación de la institucionalidad responsable de la protección integral de la niñez y la adolescencia a nivel local como son: Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales, Consejos Cantonales de Protección de Derechos y Unidad Operativa Desconcentrada del Ministerio de Inclusión Económica y Social (Rodrigues dos Santos, 2018).

El COOTAD asigna a los GAD cantonales la función de implementar un sistema de protección integral a los grupos de atención prioritaria con la conformación de consejos y juntas cantonales de protección de derechos. Y determina que los primeros tendrán las mismas atribuciones que los consejos nacionales para la igualdad (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Artículo 54 literal j, Artículo 598), lo cual no es específico respecto a su rol en el funcionamiento del SNDPINA. Asimismo, la LOCNI reforma al CONA determinando que le corresponde al Ministerio de Inclusión Económica y Social, en su calidad de rector de la política pública de protección social, la definición y evaluación del cumplimiento de la política nacional de protección integral a la niñez y adolescencia (Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, 2014, Artículo 195), no obstante, tampoco señala su rol en el funcionamiento del SNDPINA.

Por otro lado, si bien en las nuevas leyes se mantiene que los Consejos Nacional y Cantonales se conforman paritariamente entre organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil, en los hechos no se ha impulsado la participación de estas últimas y menos se les ha dado el peso político requerido, dejando su presencia en términos nominales, incluso en los territorios en donde existen organizaciones sociales fortalecidas, pues se observa que su accionar está por fuera de los espacios regulados (Oviedo, 2018).

A partir de lo anterior, se identifica que el desface del CONA original respecto a la Constitución y las otras leyes

no ha favorecido a crear un clima que facilite la gobernanza, en parte por la diversidad de actores institucionales de los cuales, hasta cierto punto, no se ha tenido claridad sobre su vigencia y sus competencias. [...] Además, los Consejos nacional y local no tienen [...] en sus funciones un posicionamiento político, ni una ubicación estructural en la institucionalidad vigente; de forma tal que el SNDPINA está desmontado en términos legales e institucionales (Estévez Escobar, 2022, pág. 40)

Con relación a la arquitectura institucional del SNDPINA, el Comité de los Derechos del Niño (2017) observó que la LOCNI estableció un sistema para la protección de derechos basado en la conformación de cinco consejos nacionales para la igualdad y consejos cantonales para la protección de derechos. A partir de lo cual expresó su preocupación por el no funcionamiento del SNDPINA, por la ausencia de un ente nacional encargado de coordinar las acciones dirigidas a la promoción y protección de derechos de los NNA, y porque las transformaciones de las instituciones que eran responsables dieron lugar a la pérdida del mandato específico y especial en materia de protección a la niñez y adolescencia, específicamente porque

el nuevo enfoque intergeneracional aprobado por el Estado [...] puede afectar a la especificidad y la especialización de su marco institucional y normativo para la aplicación de la Convención, y puede socavar la protección efectiva de los derechos del niño, en particular a nivel local (pág. 1).

En esta línea, León (2017) sostiene que con la generalización de la población objetivo de los consejos cantonales a los grupos de atención prioritaria, se perdió el objetivo de consolidar un sistema especializado para la niñez, desatando una tensión en la concepción de la protección a la infancia, entre un enfoque de promoción de derechos desde una perspectiva intergeneracional y de ciclo de vida, y un enfoque de especificidad de la problemática de la niñez y adolescencia que lleva en el fondo, una discusión entre la especificidad y la igualdad de todas las personas.

Las coaliciones, organizaciones y personas defensoras de las niñas, niños y adolescentes también consideran que la supresión del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia como ente rector del Sistema ha debilitado la articulación entre el nivel nacional y local, y que la incorporación del enfoque intergeneracional ha perjudicado su especificidad y especialización, provocando “un proceso de desmantelamiento gradual e inoperancia de lo queda del SNDPINA” (Carrión y Martínez, 2024, pág. 29). Además, remarcan que la Asamblea Nacional y los gobiernos nacional y locales no han acogido las

recomendaciones del Comité de Derechos del Niño en este ámbito (Carrión y Martínez, 2024).

De igual manera, respecto a los organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos también se generaron reformas en su marco normativo que afectaron el carácter de especificidad. Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos mantuvieron su especialización en derechos de la niñez y adolescencia hasta el año 2018, sin embargo, con la promulgación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en ese año y la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores en 2019, tuvieron que adoptar nuevas responsabilidades en el otorgamiento de medidas de protección, añadiendo las medidas inmediatas a favor de las mujeres que han sido víctimas de violencia basada en género y a favor de las personas adultas mayores cuyos derechos han sido vulnerados (Reglamento a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2018, Artículo 45; Reglamento a la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, 2019, Artículo 49).

En cuanto a la administración de justicia especializada de la niñez y adolescencia, “si bien se mantiene la especialidad formalmente, en la práctica no se cuenta con juzgados especializados de niñez y adolescencia, sino que han sido reagrupados en juzgados de familia, mujer, niñez y adolescencia” (Rodrigues dos Santos, 2018, pág. 16). Tampoco se ha motivado una articulación de las entidades de la Función Judicial como son la Fiscalía y Unidades Judiciales, con las entidades encargadas de emitir las medidas de protección administrativas (Juntas Cantonales) y las entidades de atención públicas y privadas, originando un debilitamiento en la actuación ante hechos concretos de violación de los derechos de los NNA a nivel local y nacional (Oviedo, 2018).

Las dificultades aquí expuestas ponen en evidencia la inexistencia de una gobernanza para la protección de la niñez y adolescencia en donde participe la sociedad civil activamente y el estado coordine eficientemente, lo que a su vez debilita la eficacia en la respuesta para garantizar los derechos de este grupo de población dejándolo en una situación de desprotección. Esto se demuestra en la persistencia e incluso profundización de actos de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes.

En función de lo anterior, según datos del Observatorio Social del Ecuador (2019), en 2015 el 38% de NNA sufrió maltrato extremo violento en sus hogares expresado en golpes, encierros, baños en agua fría, insultos y burlas, privación de comida y desalojo. Estas formas de relación no solo se dan en el entorno familiar sino también en el entorno educativo puesto que docentes infligen maltrato a sus estudiantes, el 26% sostuvo que

sus docentes los golpean, insultan y castigan cuando consideran que cometen una falta (Observatorio Social del Ecuador [OSE], 2019).

En esta materia lo que más preocupa es el altísimo crecimiento de los homicidios intencionales de adolescentes. En 2015, en adolescentes de entre 12 y 17 años el homicidio fue la tercera causa de muerte, con una tasa de 2 por cada 100 mil adolescentes (OSE, 2019). Y entre 2019 y 2023 los homicidios de personas entre 0 y 19 años incrementaron en un 640.38%, pasando de 104 a 770 muertes, siendo el grupo de 0 a 4 años en donde se registra mayor crecimiento en un año (de 21.67% del total en 2022 a 32.21% en 2023) (Observatorio Ecuatoriano del Crimen Organizado [OECO], 2023).

En este contexto, es pertinente preguntarse cómo se configuraría una estructura de gobernanza para la protección integral a la niñez y adolescencia en el cantón Tulcán, tomando en cuenta el funcionamiento actual de los arreglos institucionales en lo relacionado con la interacción entre actores, normas y procesos, y la percepción de los niños, niñas, adolescentes y organizaciones de la sociedad civil respecto al rol del Estado en la protección de derechos.

1.2. Preguntas de investigación

- ¿Cuál es la institucionalidad del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en el cantón Tulcán, el tipo de relaciones entre los actores que forman parte, sus recursos y procesos?
- ¿Cómo perciben los niños, niñas, adolescentes y organizaciones de la sociedad civil el rol del Estado en la protección integral a la niñez y adolescencia?
- ¿Cómo se configuraría una estructura de gobernanza para la protección integral a la niñez y adolescencia a partir del análisis de la institucionalidad del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en el cantón Tulcán y las percepciones de los actores sociales?

1.3. Objetivos de investigación

1.3.1. Objetivo General

Proponer una estructura de gobernanza para la protección integral de la niñez y adolescencia en el cantón Tulcán.

1.3.2. Objetivos Específicos

- Analizar la institucionalidad del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en el cantón Tulcán, el tipo de relaciones entre los actores que forman parte, sus recursos, y procesos.
- Determinar las percepciones de los niños, niñas, adolescentes y organizaciones de la sociedad civil sobre el rol del Estado en la protección integral a la niñez y adolescencia, en el cantón Tulcán.
- Diseñar una estructura de gobernanza para la protección integral de la niñez y adolescencia, a partir del análisis de la institucionalidad del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en el cantón Tulcán y las percepciones de los actores sociales.

1.4. Justificación

De lo expuesto en el problema, se deduce que el estudio de la gobernanza para la protección de la niñez y adolescencia resulta fundamental en el sentido de indagar las dimensiones teóricas y axiológicas que pueden involucrarse en la garantía de derechos de este grupo de población. En cuanto a las dimensiones teóricas nos referimos a la disputa entre el enfoque intergeneracional y la especificidad en la infancia, entre la igualdad y la especialización. Sobre todo, en cómo uno y otro enfoque influye en mayor o menor medida en la adopción de la perspectiva de protección integral, considerando la promoción, prevención, atención, protección, restitución y reparación de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

De la mano con esto último, esta investigación indaga en las dimensiones axiológicas involucradas en la garantía de derechos a partir de la comprensión y apropiación de los planteamientos de la doctrina de la situación irregular y la doctrina de protección integral. Además, las diferencias y superposiciones entre estas dos y sus implicaciones en la evolución de la mirada de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, en lugar de objetos de protección.

Por consiguiente, siendo que los niños, niñas y adolescentes constituyen un grupo de atención prioritaria conforme lo establece la Constitución de la República, esta investigación es pertinente. Dar a conocer casos de cantones cuya administración municipal busca responder a la problemática de este grupo en medio de desfases y vacíos normativos, aporta al conocimiento sobre la gobernanza en contextos locales.

Por otro lado, desde el punto de vista metodológico, la investigación se justifica porque contribuye a los estudios existentes sobre la protección integral de la niñez y adolescencia. Utilizando un enfoque mixto, se articula la mirada institucional sobre el funcionamiento del SNDPINA obtenida por medio de entrevistas, con las percepciones de los sujetos de derechos, asentadas en su experiencia concreta a través de una encuesta. Adicionalmente, el proceso de elaboración de la encuesta dirigida a los niños, niñas y adolescentes, y de análisis de los hallazgos proporciona un aporte metodológico para adaptar un instrumento de investigación al pensamiento concreto propio de la niñez, con la finalidad de abstraer su mirada con relación al Estado y la protección de sus derechos.

En esa medida, el estudio del funcionamiento del SNDPINA en el cantón Tulcán, a partir de la revisión de su marco institucional y comprensión de la interacción y punto de vista de los actores que forman parte, incluyendo a los sujetos de derechos, contribuye en la operacionalización de la teoría de protección integral y su aplicación en el ámbito local. Con esto se busca proporcionar información relevante que posibilite inferir elementos para la reflexión sobre la mejora de la gobernanza para la protección integral de derechos, a nivel cantonal.

Por otro lado, la presente investigación tiene una alta relevancia social puesto que coadyuva a visibilizar una problemática que persiste y va en aumento con graves consecuencias no solo a nivel individual sino también a nivel familiar y de la sociedad en general. Por lo tanto, es relevante en el sentido práctico porque presenta insumos para mejorar la coordinación entre instituciones del estado y organizaciones de la sociedad civil en la protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes, vista no solo desde la respuesta una vez ocurridos los actos de vulneración de derechos, sino también desde su prevención.

En esta línea, la investigación es importante para los tomadores de decisiones de los gobiernos local y nacional, para incorporar estrategias que promuevan una gobernanza robusta que permita formular/reformular e implementar políticas públicas basadas en evidencia que aborden todas las dimensiones de la protección integral de derechos. También lo es para el sector privado, toda vez que forma parte de la gobernanza y puede aportar en la garantía de los derechos de NNA a través de la inversión en programas sociales que favorezcan su acceso a la salud, la educación, la vivienda, la tecnología, etc. Además, por medio del ejercicio de la responsabilidad social puede contribuir para que organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil provean

servicios de atención especializada. Asimismo, la investigación es útil para que estas últimas, conozcan cuál es su lugar y campo de acción en la gobernanza.

En definitiva se busca que la investigación permita articular y cohesionar a estos actores de manera más eficaz en aras de que la respuesta a la problemática de las niñas, niños y adolescentes sea integral y garantista. Esto significa que, la respuesta no se concentre solamente en la acción tras la ocurrencia de actos que vulneran un derecho de este grupo, sino que se esfuerce por evitar que sigan ocurriendo.

De ahí que, pueden ser beneficiarios directos de la investigación los niños, niñas y adolescentes de Tulcán por medio de las decisiones y acciones de las autoridades y funcionarios de las instituciones públicas presentes en el cantón, de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. Adicionalmente, pueden ser beneficiarios indirectos las autoridades y funcionarios de las instituciones respectivas en otros cantones, quienes al acceder a la propuesta de estructura de gobernanza que se presenta como resultado, podrían aplicar lo que corresponda en sus territorios.

CAPÍTULO II

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

2.1. Antecedentes de investigación

En este apartado se exponen algunos antecedentes investigativos sobre el tema de la presente investigación, los cuales orientaron su desarrollo. Para el efecto, se describen los principales aportes que guardan relación con la gobernanza en políticas sociales y políticas de infancia, y con la protección integral a la niñez y adolescencia.

2.1.1. Antecedentes de investigación con relación a la gobernanza en políticas sociales y políticas de infancia

Respecto a la gobernanza en políticas sociales, González Chavarría (2014), realizó un estudio cuyo objetivo fue explorar las características de las estructuras de gobernanza que permiten la regulación intersectorial de los riesgos inmersos en problemáticas públicas sociales. Se basa en el análisis comparativo de dos modelos de gobernanza en la perspectiva neoinstitucional y su incidencia en el tipo de estructuras de gobernanza que se establecen para solucionar los problemas de coordinación para enfrentar problemáticas públicas sociales.

El estudio parte por el análisis de la relación entre el neoinstitucionalismo y la gobernanza para estudiar las formas de gobernanza que se estructuran con la finalidad de regular la coordinación intersectorial en el abordaje de las problemáticas públicas sociales. Introduce el concepto de sistemas sociales multiagente para referirse a contextos institucionales en donde intervienen instituciones estatales y no estatales en búsqueda de acordar maneras de cooperación.

El autor concluye su artículo argumentando que el análisis institucional multiagente permite comprender que las normas no solo regulan el contexto en el que las instituciones se desenvuelven sino también se introducen en la racionalidad de los agentes, y, a partir de ello, sitúa al conflicto como condición inicial de las interacciones que genera problemas de coordinación. Para superar los problemas de coordinación, plantea que se requiere prestar atención no solo a la regulación de la coordinación vertical sino también

de la coordinación horizontal. Esto último constituye un aporte para el desarrollo de la presente investigación al alertar sobre las discrepancias existentes en las relaciones entre los distintos actores del SNDPINA, y proporcionar pautas para superarlo por medio de procesos de negociación que permitan llegar a acuerdos entre los actores institucionales, conservando o cambiando el marco institucional que da estructura al Sistema.

En el contexto ecuatoriano, Molina Guzmán (2019), describe a los actores, normas, procedimientos y puntos nodales que dan forma a la institucionalidad del Sistema Nacional de Salud (SNS). Por medio de la metodología de estudio de caso, analiza el modo de gobernanza de este sistema, enfocándose en mostrar cómo dichos elementos afectan en la implementación de la política pública y la prestación de servicios de salud en el Ecuador.

Con un diseño de investigación de tipo incrustado, el autor estudia al sistema de salud en su conjunto, poniendo atención también a los elementos que lo componen y las relaciones existentes entre sí. Para el efecto, con base en el marco analítico sobre gobernanza de Hufty, la teoría principal-agente y los postulados del neoinstitucionalismo económico, analiza la gobernanza en salud, la relación entre los actores y el marco institucional que da forma al SNS. Por consiguiente, este trabajo constituyó una base para la aplicación del marco analítico sobre gobernanza de Hufty en el análisis de la gobernanza para la protección integral de la niñez y adolescencia.

Respecto a esto último, aunque en un contexto diferente al ecuatoriano, se ubica el estudio de Orduz y Pineda (2019), en el que explican la manera como se configura la gobernanza de la política pública de infancia y adolescencia en un contexto municipal. Los autores realizan una investigación cualitativa en dos municipios de Colombia, centrándose en producir información relevante proveniente de los actores estratégicos de la gobernanza local por medio de entrevistas semiestructuradas y observación participante.

Los principales hallazgos de los autores consisten en visibilizar la importancia de la acción de los actores no estatales (organizaciones sociales) en la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia. Por consiguiente, en demostrar cómo un modelo de gobernanza puede limitar o contribuir a esta garantía, a partir del nivel de participación de los actores en el funcionamiento del gobierno y de la gestión de sus interacciones de acuerdo con los roles establecidos por un marco institucional específico.

Este trabajo también representó un aporte específico de aplicación del marco analítico sobre gobernanza de Hufty. Su contribución fue significativa en términos metodológicos puesto que, al constituir una investigación empírica sobre la gobernanza local de la

política pública de infancia, su desarrollo orientó la comprensión de la configuración de un modelo de gobernanza en el ámbito local para garantizar los derechos de la niñez y adolescencia.

En el ámbito de la comprensión de la gobernanza para la infancia, es preciso retomar el trabajo de Estévez Escobar (2022), cuyo objetivo fue proponer proyecciones en el mediano y largo plazo para el funcionamiento sostenible sociopolítico de un nuevo modelo de gobernanza para la infancia ecuatoriana. Para el efecto, se aplicó una investigación cualitativa con un diseño analítico, interpretativo y comparativo de fuentes etnográficas, fundamentadas en la normativa legal vigente del estado ecuatoriano, entre otros referentes teóricos correlativos.

En el artículo se proponen un conjunto de sugerencias que pretenden aportar ideas sustentadas para anticipar un escenario que permita, en el presente, crear condiciones legales argumentadas que contribuyan con elementos concretos de materialización y resguardo de los derechos humanos fundamentales de los NNA ecuatorianos. Sus conclusiones respecto a que se requiere una buena gobernanza para la protección de derechos de los NNA, que incluya como elemento relevante su inclusión en el proceso de toma de decisiones, son la mayor contribución para trazar una propuesta de gobernanza en esta materia.

Asimismo, bajo la concepción de que los marcos de gobernanza requieren de la participación local, Novella Cámara *et al.* (2021) analizan la participación de la infancia y la adolescencia en escenarios impulsados por las instituciones públicas a nivel local. Plantean que, la promoción de espacios de participación potencia las capacidades de este grupo como colectivo organizado y favorece su incidencia en la política pública municipal. A partir de ahí, se proponen como objetivo, caracterizar la participación de los NNA en la acción municipal, distinguiendo entre participación de carácter consultiva, participación de carácter implicativa y participación autónoma y autorganizada.

Por medio de un estudio exploratorio y descriptivo, basado en la aplicación de una encuesta al personal técnico de los municipios y la combinación de técnicas cualitativas de análisis multidimensional de textos y análisis de contenido, los autores identificaron las formas de participación con mayor presencia en los municipios y las acciones de los NNA de mayor relevancia según el modo de participación. Sus conclusiones constituyeron un aporte para el desarrollo de esta investigación en tanto permitieron visibilizar la importancia de contar con una diversidad de grupos y modos de participación

de los NNA, para favorecer su interlocución con los tomadores de decisión en múltiples escenarios.

2.1.2. Antecedentes de investigación relativos a la protección integral a la niñez y adolescencia

Una primera referencia es la de Aceldo Gualli (2018), quien con el objetivo de esclarecer si el sistema de protección de derechos a la niñez y adolescencia existe o no, realiza una investigación que parte por el análisis de la evolución de la protección a la infancia en el ámbito jurídico. Identifica a las instituciones que se han creado o modificado a lo largo del tiempo, primero, con base en el sistema tutelar expresado en el código de menores, posteriormente, por la doctrina de protección integral expresada en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, y luego, por la Constitución del 2008.

Por medio de un método comparativo, el autor estudia con detalle la institucionalidad para la protección de NNA en países como España y Colombia. Demuestra que el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en el Ecuador existe nominalmente mas no en lo concreto, puesto que, las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil que lo conforman actúan de manera desarticulada. Además, refuerza sus hallazgos con la aplicación de una encuesta a abogados y jueces especializados.

Esta investigación entrega una propuesta para la reforma del CONA en aras de lograr una mejora en el ámbito jurídico e institucional. Por lo tanto, constituyó una base para el análisis del funcionamiento del SNDPINA en el cantón Tulcán.

En la misma línea, pero con mayor especificidad, Gonzabay *et al.* (2020) se proponen sistematizar información acerca de la comprensión de la protección del derecho a una vida sin violencia en la infancia y la adolescencia, en la legislación y políticas públicas ecuatorianas. El artículo es producto de una investigación cualitativa que aplica el método inductivo-deductivo a fin de conocer las características de la protección de los derechos de la infancia, y el método analítico-sintético para interpretar las perspectivas de los distintos autores que abordan el tema.

Los resultados de la indagación indican que, el sistema de protección de los derechos infantiles en Ecuador actualmente no alcanza a brindar una respuesta de protección integral a los NNA, identificando una pobre funcionalidad del sistema jurídico y la necesidad de creación de un nuevo marco normativo que de soporte a la respuesta eficiente y ágil que requieren los NNA que han sido víctimas de la violación de sus

derechos. De este modo, los hallazgos de este estudio proporcionaron una base para el análisis de las debilidades de la legislación vigente para garantizar la protección de los derechos de los NNA, en especial, del derecho a una vida libre de violencia.

Otro elemento relacionado con la materia de la presente investigación, tiene que ver con los servicios que se prestan a los NNA cuyos derechos han sido vulnerados. Al respecto, García Meneses *et al.* (2022) buscan comprender cómo las personas que trabajan en los servicios de protección a la infancia se ven afectados por los indicadores de desempeño, metas y requerimientos de rendición de cuentas establecidos por el Estado, para medir la eficiencia de los servicios en términos de rentabilidad económica.

Por medio de una metodología cualitativa etnográfica, los autores demuestran que las personas prestadoras de servicios son controladas por los indicadores de desempeño, afectando su experiencia laboral en tanto las convierte en máquinas cumplidoras de metas cuantitativas dejando de lado la complejidad de la problemática. Para estas personas, lo importante está en el cumplimiento de los informes en tiempo determinado mas no en la comprensión de la situación por la que atraviesan los NNA.

Entre los elementos que se analizan están, la sobrecarga de trabajo en tareas de tipo administrativo y la centralidad del servicio en parámetros estandarizados que, dejan de lado las características específicas de las situaciones que se atienden. Pero también se estudian las formas de relación que los profesionales establecen con los requerimientos antes señalados, para proponer que una relación atravesada por el afecto que humaniza los procesos, puede transformar la lógica maquinizadora. Por consiguiente, este artículo contribuyó con un punto de vista para la comprensión de la relación entre los actores del SNDPINA en Tulcán y las normas, y de los procesos que los primeros llevan a cabo de acuerdo con las segundas.

Desde la mirada de los niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos, García Zambrano (2022) realizó una investigación con el objetivo de conocer los avances y retrocesos del sistema de protección de la niñez, observando el cambio en la visión de las niñas y niños, como objetos de tutela a sujetos de derechos. Con base en un enfoque crítico de los derechos humanos, este trabajo combinó lo cuantitativo con lo cualitativo para analizar los testimonios de las niñas y niños en dos instituciones educativas pública y privada del Distrito Metropolitano de Quito. Además, se obtuvo información primaria de autoridades en protección de derechos y expertos en niñez, e información de fuentes secundarias de la sociedad civil e instituciones públicas de protección de derechos.

En la investigación, la autora define a la infancia como un fenómeno social que se ha deconstruido a lo largo de la historia, y comprende que niñas y niños son seres humanos completos, con características y conocimientos propios, que no están únicamente determinados por su naturaleza biológica. Como resultado, los reconoce como sujetos de derechos y resalta en ellos, la capacidad de agencia innata a todos los seres humanos, la cual requiere ser estimulada y practicada para incidir en instituciones sostenidas por el patriarcado y adultocentrismo.

Como conclusión plantea que las estructuras socioculturales caracterizadas como patriarcales y adultocéntricas, mantienen barreras en los ámbitos, jurídico, político, social y cultural para que las niñas y los niños puedan exigir el cumplimiento de su derecho a la integridad en el entorno familiar. A partir de ello, este trabajo contribuyó en el desarrollo de la presente investigación proporcionando información para comprender la implicación del reconocimiento de los NNA como sujetos de derechos, con voz propia, y con esto, aportó con elementos que sustentan su participación en el modelo de gobernanza propuesto.

Relacionado con la visión de la niñez en el contexto chileno, Parra Farías (2025) realiza una investigación con el objetivo de analizar el lugar que ocupan en la sociedad los NNA cuyos derechos han sido vulnerados, en el marco del ejercicio de la justicia por parte de las instancias responsables. Con base en una metodología cualitativa de tipo interpretativa, se centra en extraer el significado de infancia a partir de la revisión de las leyes y textos teóricos con perspectiva distinta a la occidental.

En ese marco, el autor plantea que, en Chile la administración de justicia cambia su mirada pasando de una justicia penal que trataba a los NNA en riesgo como una amenaza para la sociedad, a una justicia que busca restituir los derechos de los NNA que han sido víctimas de negligencia, maltrato o violencia, contando con la participación del NNA y de su familia. Pero advierte que, en la práctica dicha justicia no ha abandonado la visión de menores que necesitan ser tutelados por estar limitados en capacidades. A partir de esta observación, concluye que el ejercicio de una justicia verdaderamente restitutiva exige un cambio de visión de la infancia como “sujeto de participación, agente de su propia restauración al resignificar el daño que se le ha infligido” (pág. 4).

En ese sentido, este trabajo constituyó una base para el análisis de las percepciones de los NNA sobre el rol del Estado en la protección de sus derechos, interpretando su voz como la de sujetos que entienden y sienten sus experiencias desde una subjetividad propia para su edad. Además, contribuyó en la identificación de las normas no formales que estarían

guiando las acciones del personal de las instituciones públicas, a partir de las entrevistas realizadas.

2.2. Marco teórico

La presente investigación se enlaza al estudio de gobernanza, como un modo de vincular a las instituciones con los actores sociales, para contribuir a garantizar la protección integral a la niñez y adolescencia, tomando como base las normas que rigen al Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia.

A partir de lo anterior, la recopilación teórica se organiza en dos partes, la primera expone los fundamentos teóricos, que permiten comprender la gobernanza como un concepto teórico y analítico desde el aporte del neoinstitucionalismo, para su aplicación en la formulación de una propuesta de estructura de gobernanza en la que participen actores estatales y no estatales, orientada a la gestión intersectorial y multinivel de la respuesta a la vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el cantón Tulcán. En la segunda parte, se abordan los postulados teóricos de la doctrina de protección integral, según los cuales, los niños, niñas y adolescentes son reconocidos como sujetos de derechos al igual que cualquier otra persona adulta.

2.2.1. Gobernanza desde la perspectiva neoinstitucional

Concepto de gobernanza. Según Roth (2015), la democratización del Estado y de la sociedad se genera con la construcción de nuevas formas de articulación entre actores del sector público, sector privado y sociedad civil, tendientes a desarrollar gobernanza. Para el efecto, el rol de la institucionalidad estatal consiste en establecer los marcos normativos, instrumentales y procedimentales necesarios para favorecer la participación de la sociedad en los procesos políticos y administrativos.

En esta línea, la teoría neoinstitucionalista aporta con las bases para construir una nueva institucionalidad pública que propicie la deliberación pública en pro de generar menos gobierno y más gobernanza. Una nueva gobernanza del Estado convierte a la institución estatal en “facilitadora de las condiciones y medios para la deliberación democrática entre expertos, políticos y ciudadanos” (Roth, 2015, pág. 53).

De acuerdo con Kooiman (2005), la gobernanza se ubica como alternativa a los modelos tradicionales de gobierno basados en la unidireccionalidad desde los gobernantes hacia los gobernados, para proponer un nuevo modelo bidireccional en donde se generan

múltiples interacciones entre los gobernantes y los gobernados, dando lugar a una transformación de los límites que separan al gobierno de la sociedad puesto que, se reconoce a la responsabilidad sobre lo público como algo de ejercicio interdependiente entre actores públicos y privados.

Asimismo, Mayntz (2005) sostiene que la gobernanza hace referencia a “una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas” (pág. 83).

Para Rhodes (2005) la gobernanza tiene diversos significados, no obstante, rescata cuatro características compartidas: i) la gobernanza es más amplia que el gobierno en tanto involucra actores no estatales, de modo que los límites que separan a la sociedad del gobierno son cambiantes; ii) implicación de una interacción continua entre actores motivada por la necesidad de negociar objetivos comunes; iii) regulación de las interacciones por normas acordadas entre los mismos actores que participan; y, iv) autonomía del Estado hacia los actores sociales y de estos, hacia el Estado, lo que significa que el Estado no ocupa un lugar privilegiado y dirige a los actores sociales, en forma indirecta y limitada.

Por su parte, inspirado en el desarrollo teórico del nuevo institucionalismo, González Chavarría (2014) entiende a la gobernanza como el conjunto de elementos normativos y procesos prácticos asociados que se desarrollan en un contexto de acción en donde los actores, considerados agentes sociales, buscan las maneras para conducir los asuntos públicos, lo cual remite a la necesidad de regular de cierta forma, los asuntos de interés común por medio de la regulación de la interacción entre agentes sociales en marcos institucionales específicos.

Desde este punto de vista, las instituciones, entendidas como normas y reglas, cumplen una función importante en la estructuración de la gobernanza. Por lo tanto, el aporte del neoinstitucionalismo adquiere relevancia para la presente investigación. A continuación, se presenta brevemente el aporte del neoinstitucionalismo al estudio de las instituciones formales e informales.

Enfoque teórico metodológico del neoinstitucionalismo. El neoinstitucionalismo es un enfoque teórico metodológico que retoma el interés por el estudio de las instituciones como factores que explican la vida política, aunque no establece una definición acabada de institución. No obstante, considera a las instituciones como la variable independiente

que incide en los procesos sociales, políticos, económicos, y particularmente en los procesos de toma de decisión de políticas públicas, mostrando interés en la acción del gobierno (Córdova, 2017). Al respecto, Roth (2015) enfatiza que el neoinstitucionalismo se enfoca en explicar los comportamientos humanos en general y los procesos políticos en particular, considerando factores internos y externos que contribuyen a entender a las instituciones como entes políticos con influencia sobre los actores y los procesos sociales. De dicho interés en las instituciones se deriva que, son estas la unidad básica de análisis para la comprensión de la política desde la perspectiva del neoinstitucionalismo.

Por consiguiente, su núcleo analítico se caracteriza en función de seis factores. Primero, la centralidad en las reglas en tanto guía el comportamiento de los individuos bajo una lógica normativa. Segundo, la incorporación de las instituciones no formales considerándolas igual de importantes que las instituciones formales. Tercero, la concepción dinámica de las instituciones que las caracteriza como organizaciones imperfectas y temporales. Cuarto, la identificación de los valores que las instituciones simbolizan y que se encuentran en constante cambio. Quinto, la focalización no solo en el sistema general de gobierno sino en los componentes de la vida política como sistemas electorales, arreglos de presupuesto, políticas públicas, etc. Y, sexto, la concepción de que las instituciones se encuentran inmersas en contextos específicos. Juntos, estos factores indican que el núcleo analítico del neoinstitucionalismo consiste, no, en pensar las instituciones sino, en pensar institucionalmente (Lowndes y Roberts, 2013).

De este modo, desde la perspectiva neoinstitucionalista, las instituciones son concebidas como formas de organización social, expresadas en procedimientos y prácticas que estructuran la vida política de la sociedad. Se caracterizan en función de tres aspectos: i) son ideadas por los actores individuales y a la vez, determinan su conducta, imponiendo restricciones y ofreciendo oportunidades; ii) involucran reglas y leyes formales, y al mismo tiempo, normas y costumbres informales que forman parte de la cotidianidad aunque no se encuentren definidas de forma precisa; y iii) poseen legitimidad porque adquieren valor por sí mismas (Lowndes, 1996).

En esta línea, según Steinmo (como se citó en Córdova, 2017), las instituciones tienen la facultad de decidir sobre la capacidad que tiene un actor para participar en la arena política, de delinear las estrategias políticas de varios actores, y de incidir en la visión de los actores respecto a lo que consideran posible.

Neoinstitucionalismo centrado en los actores. Las relaciones entre los actores se dan en un marco institucional específico que influye en su comportamiento, de lo cual se desprende que los actores no sean propiamente libres, sino que, enfrentan restricciones impuestas por dicho marco institucional. Este último está sujeto a un proceso de creación continuo, sustentando en reglas sociales que responden a determinados contextos históricos. Por lo tanto, aun cuando los actores están supeditados a las posibilidades provenientes del marco institucional, también pueden decidir romper con ciertas reglas, y al hacerlo, los actores estarían cambiando las reglas (Zurbriggen, 2006). De este modo, de acuerdo con Scharpf (1997), las instituciones inciden sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de los actores, y sobre sus formas de interacción.

Este aporte del enfoque neoinstitucional, centrado en los actores, ofrece una perspectiva relacional entre actores y estructura (Zurbriggen, 2006) que, se vincula con el enfoque de la gobernanza en la medida que esta contribuye a organizar la interacción entre estructuras, procesos y tradiciones, determinando de acuerdo con las reglas del juego político, cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones y cómo participan los actores involucrados (Bursztyn *et al.*, 2010). Por consiguiente, dichas reglas habilitan la constitución de actores en cierta arena política, asegurando su permanencia, legitimando su actuación y delimitando sus recursos y actividades (Zurbriggen, 2006).

Según Scharpf (1997), el curso de acción en una arena política no es delineado por un determinado actor con capacidades prevaletientes, sino, por una constelación de actores que interactúan con base en múltiples estrategias, preferencias y valores. En este proceso se configuran modos de interacción regulados por un sistema de pautas institucionales.

Kooiman (2005) propone un análisis de la gobernanza sobre la base de los fundamentos conceptuales de los modos de interacción, desde donde sostiene que “cada interacción consiste en procesos y estructuras” (pág. 61). Los procesos se desprenden de la capacidad de acción de los actores que incluye sus valores, intereses y propósitos, individuales y de grupo. Las estructuras refieren a los marcos y los contextos en los que las interacciones se desarrollan, se expresan en reglas, normas e instituciones con capacidad de condicionar las acciones.

La gobernanza involucra interacciones en las que los actores gozan de mayor o menor libertad de acción según el nivel de control de las estructuras. Las múltiples interacciones son expresiones de la complejidad de los sistemas sociopolíticos (Kooiman, 2005).

Marco analítico de la gobernanza. Hufty (2009) propone un marco analítico de la gobernanza para sistematizar la complejidad de los procesos de toma de decisiones colectivas, en esa línea, define a la gobernanza como “procesos colectivos, formales tanto como informales, que determinan en una sociedad cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales en relación con asuntos públicos” (Hufty, 2009, pág. 86).

El marco analítico de la gobernanza propuesto por Hufty (2009) se fundamenta en cinco categorías analíticas: los problemas, los actores, las normas, los procesos y los puntos nodales. Según el autor, los problemas constituyen el elemento sobre el que se actúa; los actores pueden ser individuales o colectivos, sus decisiones y acciones guían la formación de normas que a la vez direccionan el comportamiento de los mismos actores. Las acciones de los actores son resultado de sus interacciones, las cuales se desarrollan en los puntos nodales, entendidos estos como los espacios físicos o virtuales en donde los problemas, actores, normas y procesos convergen. Los procesos, actores y normas pueden ser formales, reconocidos por la autoridad y la ley; e informales, expresados en la práctica de los actores.

Las normas regulan lo que se considera un comportamiento apropiado en la sociedad en tanto se sustentan en valores y creencias sobre lo bueno y lo malo. Las normas pueden ser transitorias o recurrentes, cuando es el caso, las normas se institucionalizan, lo que las convierte en instituciones que pueden comprenderse desde la perspectiva del neoinstitucionalismo sociológico (Hufty, 2009).

El neoinstitucionalismo sociológico, define que, las instituciones, además de las normas, procedimientos y reglas, son los sistemas simbólicos, los esquemas cognitivos y los preceptos morales que direccionan las acciones de las personas (Hall y Taylor, 1996). Para March y Olsen, las instituciones son un conjunto de rutinas interconectadas en las cuales se enmarcan las acciones correctas en forma de roles y situaciones, mismas que generan que el comportamiento de los individuos sea voluntario pero que responda a los valores institucionales y como efecto de ello, las instituciones adquieren una legitimidad inherente que compromete a los actores individuales y colectivos a comportarse de determinada manera (Peters, 2003). En suma, las instituciones estructuran los comportamientos de los actores hasta el punto de considerarlos no como construcciones culturales sino como conductas naturales, dando lugar al *habitus*¹ (Córdova, 2017).

¹ El concepto de *habitus* es introducido por Bourdieu, con el propósito de superar la dicotomía entre la noción de que los individuos actúan coaccionados por causas externas (determinismo estructural) y la idea del individuo que actúa de forma autónoma guiado en el cálculo racional (libertad individual). De este modo, el término *habitus* es definido como un sistema de improvisación regulada (Roth, 2015).

En consonancia, desde la teoría de la gobernanza, las normas “pueden ser legales (dentro del derecho positivo del Estado-Nación), formales (reconocidas por las autoridades de la sociedad estudiada) o informales (creadas por la práctica de los actores)” (Hufty, 2009, pág. 91), y son los actores implicados, quienes van a determinar cuáles son las normas que influyen sobre el problema que está en juego y cuáles, las reglas de juego entre los actores, además, cuál es el o los actores que tienen la legitimidad para definir esas normas (Hufty, 2009).

Hufty (2009) identifica tres tipos de normas en un modelo de gobernanza: las metanormas, las normas constitutivas y las normas regulativas. Las primeras refieren a los principios que definen los criterios y valores estructurales. Las segundas son los mecanismos organizativos e institucionales relacionados con el funcionamiento de lo que está en juego. Las terceras, son las reglas de conducta que definen lo que es o no apropiado en el comportamiento de los actores.

En los procesos de gobernanza, “las normas sociales están íntimamente ligadas a los actores, sus conductas e interacciones, y condicionadas por su naturaleza, su poder, sus intereses, sus ideas y su historia” (Hufty, 2009, pág. 93). Con base en esta premisa, Hufty (2009) propone una herramienta para determinar la influencia de los actores sobre el proceso de gobernanza sustentada en el análisis situacional del poder relativo de los actores, en función de cuatro variables: los recursos controlados por los actores, la voluntad para movilizar dichos recursos, la movilización efectiva en el proceso de gobernanza, y la interacción estratégica con los otros actores. De acuerdo con estas cuatro variables, los actores pueden ser: actores estratégicos, actores relevantes y actores secundarios (Hufty, 2009).

Los actores estratégicos disponen de recursos de poder suficientes para incidir en el funcionamiento de las reglas en los procesos de toma de decisiones, los actores relevantes disponen de los recursos de poder, pero no los movilizan y los actores secundarios no tienen poder suficiente para producir cambios en las reglas de juego (Hufty, 2009).

En síntesis, para la presente investigación, los actores, las normas, procesos y puntos nodales como elementos de la gobernanza, permiten analizar la configuración del SNDPINA en el cantón Tulcán, en donde los procesos otorgan historicidad a los modelos de gobernanza, en tanto constituyen los estados por los cuales transita. El estudio de estos estados permite “identificar los patrones de evolución de los puntos nodales, la trama de interacciones entre los actores y su relación con los cambios de las reglas del juego” (Hufty, 2009, pág. 96). Los puntos nodales son los espacios como mesas sectoriales,

comités, consejos, en donde los actores toman decisiones, llegan a acuerdos y elaboran normas sociales (Hufty, 2009).

En conjunto, los procesos y las normas son las instituciones que determinan la estructura (el marco institucional) en la que los actores estratégicos, secundarios y relevantes interactúan de manera limitada según las reglas del juego de la misma estructura; y los puntos nodales son los espacios en los que normas, procesos y actores se encuentran (Molina Guzmán, 2019).

2.2.2. Protección Integral

Teoría de la situación irregular. El modelo tutelar o teoría de la situación irregular tenía como punto de partida la consideración del “menor” como objeto de tutela y protección segregativa (Beloff, 2004). En esta línea, Tobón Berrio e Isaza Gutiérrez (2021) plantean que, al considerar a los niños, niñas y adolescentes como objetos de protección, se les reconoce como beneficiarios de los derechos de sus padres o de los adultos que les proporcionan cuidados, en quienes se deposita el deber legal de la protección. Bajo esta perspectiva, se brinda protección a los NNA porque se los considera seres dependientes carentes de defensas, y por consiguiente sin capacidad de participación, convirtiéndolos en receptores de las medidas establecidas por las autoridades.

La teoría de la situación irregular establece una relación directa y determinante entre pobreza y delincuencia, por lo que, considera a la persona menor de edad con condiciones de vida precarias como “potencial infractor”, y en esa medida, habilita al Estado a intervenir por medio del sistema de justicia de menores. De este modo, concibe como objeto de protección, a los niños, niñas y adolescentes pobres, definiéndolos como “menores en situación irregular”, “menores en estado de abandono, riesgo o peligro moral o material”, “menores en circunstancias especialmente difíciles” o “en situación de disfunción familiar” (Beloff, 2004).

Teoría liberacionista. Contrario a la visión de los NNA como seres carentes de defensas inmersa en la teoría de la situación irregular, durante los años setenta surge una nueva corriente denominada liberacionista que defendió el reconocimiento de los NNA como actores sociales con derechos y libertad para ejercerlos. De acuerdo con Baratta, los infantes como actores sociales tienen la capacidad para participar en procesos de “refundación del Estado” y desde ahí, impulsar una transformación cultural en la

sociedad, encaminada al reconocimiento y respeto de sus derechos, en total igualdad que una persona adulta (Tobón Berrio e Isaza Gutiérrez, 2021).

Sin embargo, los postulados de Baratta recibieron algunas críticas, de las cuales prevalece que dejan de lado las necesidades específicas de los niños y las niñas, lo cual puede ser contraproducente para su desarrollo e integridad. Es decir, el reconocimiento de los infantes como actores sociales en igualdad con los adultos, podría traducirse en una concepción de ellos como adultos en miniatura, con lo cual se entendería que pueden realizar las actividades corrientes de un adulto y asumir responsabilidades de igual envergadura (Tobón Berrio e Isaza Gutiérrez, 2021).

Teoría de la protección integral. Tendiente a superar la teoría de la situación irregular por medio del reconocimiento de los infantes como sujetos de derechos, pero sin desconocer sus necesidades particulares, a partir de la promulgación de la Convención de Derechos del Niño de 1989 surge la teoría de la protección integral (Tobón Berrio e Isaza Gutiérrez, 2021). Considerar a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, implica dejar atrás aquellas visiones de seres incompletos e incapaces. Con esto, se les reconoce los mismos derechos que a las personas adultas más derechos específicos dada su única particularidad de estar creciendo (Beloff, 2004). En términos de Vargas Prentt, esto significa que al mismo tiempo que se reconoce a los infantes como titulares de derechos, se admite un ejercicio gradual de los mismos según su nivel de desarrollo (Tobón Berrio e Isaza Gutiérrez, 2021).

De acuerdo con Galvis Ortiz, es importante precisar que la teoría de la protección integral, si bien se sustenta en los principios de la Convención de Derechos del Niño de 1989, no se encuentra expresamente enunciada en su texto, pues este se refiere a la protección especial dirigida a situaciones específicas (Tobón Berrio e Isaza Gutiérrez, 2021). Al respecto, se establece que en caso de que algún derecho de un NNA se encuentre amenazado o violado, es deber de la familia, de la comunidad y/o del Estado restablecer el ejercicio concreto del derecho afectado a través de mecanismos y procedimientos efectivos y eficaces en el plano administrativo y judicial, si así se requiere. Esto significa que ya no se considera a los NNA como “menores en situación irregular”, por el contrario, se define, en todo caso, que quien se encuentra en “situación irregular”, es alguna persona o institución del mundo adulto (familia, comunidad o Estado), y son ellas las responsables de generar las condiciones necesarias para que en cada momento los NNA puedan ejercer sus derechos (Beloff, 2004).

En esta línea, cuando las autoridades administrativas y judiciales actúan para proteger a un NNA, deben asegurar el debido proceso, dejando de lado aquellas prácticas en las que la acción de protección estaba motivada por sentimientos de bondad o caridad (Tobón Berrio e Isaza Gutiérrez, 2021). Por lo tanto, a partir del reconocimiento de derechos a todos los niños, niñas y adolescentes sin distinción, se plantea su protección como una cuestión que depende de un adecuado desarrollo de las políticas públicas (Loreto Martínez y Loreto Ditzel, 2012).

Lo anterior quiere decir que “la protección al niño se concibe desde el enfoque integral” (Tobón Berrio e Isaza Gutiérrez, 2021, pág. 115), por consiguiente, implica que la atención a los NNA se realice sin esperar a que alguno de sus derechos sea violado. En otras palabras, la protección a la niñez desde el enfoque integral exige incorporar la prevención, en lugar de centrarse en remediar un acto cometido. Esto conlleva la promoción de los derechos de la niñez y el desarrollo de políticas públicas que aseguren la protección social (Tobón Berrio e Isaza Gutiérrez, 2021).

Llevar a la práctica la protección desde el enfoque integral trae de fondo una ruptura con respecto a la visión del Estado. Este adquiere el carácter de garante de derechos, y como tal, asume las obligaciones de garantía, promoción, protección y respeto. La obligación de garantizar “consiste en crear las condiciones [...] que permitan el ejercicio y goce de los derechos” (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2016, pág. 24). La promoción es una obligación relacionada con el deber del Estado de formentar el conocimiento de derechos, visibilizando aspectos estructurales como los estereotipos culturales que originan conductas discriminatorias. La obligación de proteger lleva consigo acciones que impidan la interferencia en la investigación y reparación de derechos vulnerados. El respeto es una obligación que implica un ‘no hacer’, es decir abstenerse de actuar si hacerlo interfiere en el goce de los derechos (Defensoría del Pueblo, 2021).

Con este marco de referencia, el enfoque de integralidad en la protección de derechos ayuda a estructurar y desarrollar intervenciones más cercanas a las problemáticas multidimensionales que atraviesan las fronteras sectoriales de diversos sectores del Estado y de la sociedad civil, requiriendo tanto su especialización como su interrelación (Loreto Martínez, y Loreto Ditzel, 2012).

De acuerdo con lo que establece el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia de 2003, en su artículo 193, la protección integral de derechos de la niñez y adolescencia implica actuar en la promoción, prevención, atención, protección y restitución de los derechos.

La promoción de derechos de la niñez se refiere a las acciones que facilitan que los NNA participen y aporten en los distintos espacios de la vida. Consiste en implementar mecanismos de sensibilización y concientización para cambiar las formas de pensar y actuar de las personas, a fin de eliminar progresivamente patrones socioculturales que justifican o naturalizan la discriminación y desigualdad en el ejercicio de derechos a razón de la edad, el género, orientación sexual, etnia, discapacidad, situación de movilidad humana u otro factor. Este tipo de acciones buscan, por un lado, que las personas asuman un comportamiento de respeto y cumplimiento de los derechos humanos de otros, y por otro, que desarrollen habilidades para que puedan defender sus derechos (Loreto Martínez, y Loreto Ditzel, 2012). Con relación a lo anterior, se entiende que la promoción de derechos guarda una estrecha relación con la prevención, puesto que, si las acciones de promoción modifican las prácticas discriminatorias, con ello se estaría contribuyendo a la prevención de situaciones en donde se vulneren los derechos de los NNA.

Por lo tanto, ligadas a las acciones de promoción, las de prevención buscan evitar o reducir la amenaza o riesgo de vulneración de derechos de los NNA, lo cual implica estar alerta respecto a los factores de riesgo, contribuir a su reducción y eliminar sus posibles causas, por medio de políticas públicas multisectoriales coordinadas en los diferentes niveles de gobierno, y coherentes con la realidad que vive la infancia, concentradas no solamente en quienes presentan necesidades o riesgos, sino en todos los NNA con derechos exigibles (Loreto Martínez, y Loreto Ditzel, 2012).

La atención, protección y restitución de derechos se refiere a hacer frente a las violaciones después que han ocurrido mediante la denuncia, la investigación, la documentación, el enjuiciamiento, la comparecencia a juicio, la sanción apropiada de las y los responsables, y la debida restitución a las víctimas, con el objeto de disuadir la posibilidad de violaciones potenciales y evitar su repetición (Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, 2003, Artículos 237-244).

La atención en casos de vulneración de derechos supone garantizar la prestación de servicios y atención especializada, prioritaria y oportuna, médica, psicológica, socioeconómica y asesoría jurídica, a los NNA cuyos derechos han sido vulnerados, estableciendo los canales e instancias específicas y confiables. La protección consiste en medidas administrativas y/o judiciales que se dictan para resguardar la integridad del niño, niña o adolescente afectado. La restitución del derecho significa la devolución al NNA, en la medida de lo posible, a su situación anterior; la garantía de que el hecho no

se repita; y la obligación de investigar y sancionar a quienes incurren en actos que violan los derechos (Loreto Martínez, y Loreto Ditzel, 2012).

Interés superior del niño. Este principio inmerso en la doctrina de protección integral involucra tres conceptos: 1) Es un derecho de las niñas, niños y adolescentes; 2) Es un principio de interpretación fundamental; y 3) Es una norma de procedimientos que determina que el proceso para la adopción de medidas que afecten a niñas o niños debe incluir una estimación de sus posibles repercusiones, lo que incluye la necesidad de incorporar garantías procesales. Los dos primeros, ofrecen un marco de referencia para la formulación de un Plan de Acción en favor de la niñez y la Adolescencia (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia [Unicef] y Asamblea Nacional del Ecuador [ANE], 2018).

El interés superior del niño es un derecho que puede ser exigido para que su interés sea tomado en cuenta y se evalúe el mismo cuando existan otros intereses para la toma de decisiones que como consecuencia afecte a un niño o niña. Esto implica asumir una conducta gubernamental que asegure una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos (Unicef y ANE, 2018).

Como principio de interpretación, el interés superior del niño está vinculado con el principio de igualdad que promueve la protección de los derechos por la igual dignidad de todas las niñas y los niños. En situaciones de desigualdad o exclusión social, prevalecerá la norma que de mejor manera satisfaga el ejercicio de derechos de las NNA. De este modo, si se producen situaciones que hagan incompatible el ejercicio de dos o más derechos para un mismo niño o niña, se decide lo que más convenga, contando con su opinión. Asimismo, si los derechos de las NNA entran en conflicto con el interés social, los derechos de las niñas, niños y adolescentes deben primar (Unicef y ANE, 2018).

2.3. Marco legal

En el Ecuador, la Constitución de la República de 2008 en su artículo 44 establece que, el Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos, los mismos que serán prioritarios frente a los de las demás personas. En el mismo artículo, define al desarrollo integral como el proceso de crecimiento, maduración y despliegue del intelecto y de las capacidades, potencialidades y aspiraciones de los niños, niñas y adolescentes en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y

seguridad; y enfatiza en que el entorno permitirá la satisfacción las necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales de las niñas y niños, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.

Adicionalmente, en su artículo 45, define que las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten; a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades; y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar.

Con relación al Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, la Constitución del 2008 en su artículo 340, crea el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (SNIES) como el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos. Este sistema está compuesto por 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.

En su artículo 341, la Constitución del 2008 define que el Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o discapacidad. Dispone que la protección integral funcionará a través de sistemas especializados. Sobre estos últimos, menciona explícitamente al Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, como el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, guiado por los principios del SNIES.

El 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el texto final de la Convención sobre los Derechos del Niño, entendiendo por ello a toda persona menor de 18 años. Este instrumento internacional ha sido ampliamente ratificado por los países de todo el mundo, con excepción de los Estados Unidos. En el caso del Ecuador,

fue el primer país de la región y el tercero a nivel global, en aceptarlo y firmarlo (Muela León, 2015).

La CDN reconoce los derechos sociales, culturales, civiles y políticos de los NNA, y establece las obligaciones y responsabilidades de los Estados a través de sus distintas instancias gubernamentales, de las personas adultas como madres, padres, maestras y maestros, incluso de la propia niñez (Muela León, 2015).

En concordancia con lo anterior, el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia de 2003, en su artículo 4 dispone que el Estado, la sociedad y la familia deben garantizar a todos los niños y las niñas la protección integral, con el fin de lograr su desarrollo integral y el disfrute pleno de sus derechos, en un marco de libertad, dignidad y equidad. Así mismo, reconoce y protege a la familia como el espacio natural y fundamental para el desarrollo integral del niño, niña y adolescente, e impone al Estado el deber prioritario de definir y ejecutar políticas, planes y programas que apoyen a la familia para cumplir con sus responsabilidades.

En su artículo 11, el mismo cuerpo legal establece como principio fundamental el interés superior del niño e impone a todas las autoridades administrativas y judiciales y a las instituciones públicas y privadas el deber de ajustar sus decisiones y acciones para su cumplimiento.

En el libro III del CONA se organiza el SNDPINA para garantizar los derechos de la niñez y adolescencia y así responder al mandato constitucional y a los convenios y tratados internacionales con los cuales se ha comprometido el Estado ecuatoriano. Según el artículo 191 del CONA, el Sistema debe organizarse con base en los principios de participación social; descentralización y desconcentración de sus acciones; legalidad; economía procesal; motivación de todo acto administrativo y jurisdiccional; eficiencia y eficacia; y la corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad.

Por otro lado, la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI) promulgada en 2014, en su artículo 3 establece el marco institucional y normativo de los Consejos Nacionales para la Igualdad, y les otorga entre sus funciones las de: c) Poner en conocimiento de las instituciones competentes casos de amenaza o violación de derechos; dar seguimiento de las denuncias y, de ser necesario, solicitar a través del Defensor del Pueblo el planteamiento de medidas cautelares ante las juezas y jueces de garantías constitucionales; y e) Desarrollar mecanismos de coordinación con las entidades rectoras y ejecutoras de la política pública y los organismos especializados por la garantía y protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

La Transitoria Décima de la LOCNI dispone que los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia se convertirán en Concejos Cantonales de Protección de Derechos y cumplirán con las funciones establecidas en el artículo 598 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. Este último, en su artículo 54, literal j), define que, a los GAD Municipales les corresponde 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.

De lo anterior se deriva que, a los GAD Municipales les corresponde implementar los sistemas especializados, considerando la conformación de consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos. No obstante, en el artículo 57, inciso bb), se estipula como atribución del Consejo Municipal la de instituir un solo sistema cantonal de protección integral para los grupos de atención prioritaria, incluyendo a los niños, niñas y adolescentes. Y en el artículo 60, como atribuciones del alcalde o alcaldesa, las de presidir el Sistema de manera directa o a través de su delegado o delegada al Consejo Cantonal para la Protección de Derechos en su respectiva jurisdicción.

El artículo 148 del cuerpo legal en mención, indica que, en el ejercicio de la competencia de protección integral a la niñez y adolescencia, los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán las competencias destinadas a asegurar los derechos de NNA que les sean atribuidas por la Constitución, el COOTAD y el Consejo Nacional de Competencias, en coordinación con el CONA. Para el efecto, debe garantizar la organización y participación protagónica de niños, niñas, adolescentes, padres, madres y sus familias, como los titulares de estos derechos.

De acuerdo al artículo 598 del COOTAD, cada GAD Municipal debe organizar y financiar un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos, constituido con la participación paritaria de representantes de la sociedad civil, especialmente de los titulares de derechos; del sector público, integrados por delegados de los organismos desconcentrados del gobierno nacional que tengan responsabilidad directa en la garantía, protección y defensa de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; delegados de los gobiernos municipales respectivos; y, delegados de los gobiernos parroquiales rurales. Estarán presididos por la máxima autoridad de la función ejecutiva de los gobiernos metropolitanos o municipales, o su delegado; y, su vicepresidente será electo de entre los delegados de la sociedad civil.

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA

3.1. Descripción del área de estudio/grupo de estudio

3.1.1. Descripción del área de estudio

Con relación a la temática que aborda esta investigación, cabe indicar que, el desarrollo personal, social y cultural es algo que se produce durante el ciclo de vida de las personas, sin embargo, en los primeros años este proceso es de suma importancia debido a que es en la etapa de la niñez en la cual una persona afianza sus habilidades cognitivas y sus destrezas, y en la adolescencia se sientan las bases de la identidad. En este marco, el Estado en corresponsabilidad con la familia y la comunidad en general, deben asegurar las condiciones para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes de forma prioritaria. Dichas condiciones se aseguran por medio de la puesta en marcha de políticas públicas orientadas a garantizar el acceso universal a servicios de salud, educación, recreación, deporte, cultura y protección especial (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán [GADMT], Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Tulcán [CCPDT], Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2019).

Al respecto, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 sitúa a la familia como el entorno privilegiado para el desarrollo de niños, niñas y adolescentes, como el núcleo central de su protección. La familia, es el ambiente principal en el que crecen, y juega un papel esencial en su desarrollo cognitivo, personal, emocional y socio-afectivo. Es el lugar donde ellas y ellos deben ser y sentirse cuidados. Crecer sanos en un entorno de relaciones positivas, contribuye ciertamente a sus logros posteriores y sus oportunidades en el futuro. Es importante que la familia esté integrada a su entorno comunitario. Allí se potencia la construcción de las relaciones sociales con su vecindad, compartiendo y formando parte de espacios culturales y recreativos (Aldeas Infantiles SOS Internacional, 2018).

No obstante, la combinación de distintos factores entre los que se destacan la pobreza y la falta de ingresos; el consumo de alcohol y drogas; y la violencia ponen en riesgo los

derechos de los NNA. Ante esta realidad, en ocasiones los padres, madres u otros adultos responsables de su crianza ven limitada la posibilidad de proporcionarles un cuidado adecuado. Asimismo, aún se puede constatar que el maltrato y la violencia son las formas cotidianas de relacionamiento que priman entre adultos y niños, niñas y adolescentes en sus espacios familiar, social e institucional (OSE, 2019).

Muchos niños, niñas y adolescentes sufren de manera periódica métodos de disciplina violenta en su hogar, que comprenden tanto agresiones físicas como psicológicas. Además de los métodos violentos de disciplina que se desarrollan en los hogares, la violencia hacia NNA puede comprender la negligencia, es decir el descuido, falta de protección reiterada y la falta de atención de sus necesidades básicas. Otras situaciones de violencia están dadas por las agresiones sexuales a las cuales los NNA pueden estar expuestos tanto dentro de sus familias como en otros espacios como las instituciones educativas (OSE, 2019).

En referencia a lo anterior, se entiende que la violencia es la problemática de más impacto en el desarrollo de NNA dadas las consecuencias que genera, tales como estrés crónico que repercute en su crecimiento físico, y en el control y desarrollo de las emociones y las conductas sociales. Cuando esto ocurre dentro de las familias las consecuencias negativas se intensifican puesto que, ser agredido por una figura de afecto y contención, como una madre o padre, provoca secuelas importantes en la autoestima y confianza hacia uno mismo y los demás. También, genera sentimientos de miedo, rabia, angustia, desconfianza y desamparo, que dificultan un sano crecimiento (Aldeas Infantiles SOS Internacional, 2018).

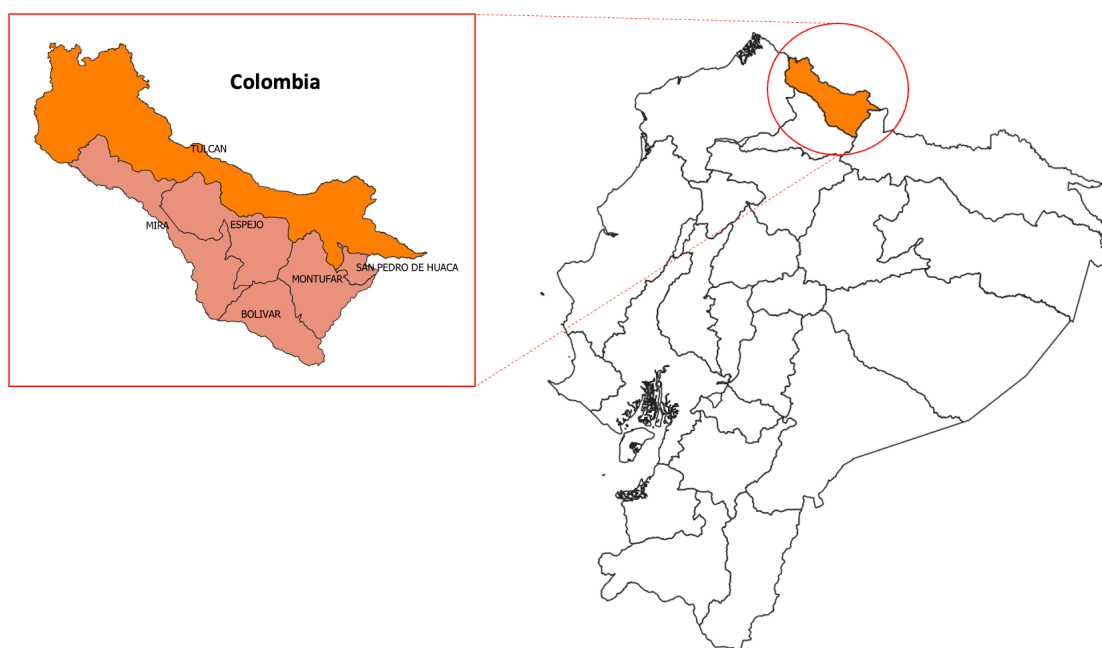
En este contexto, la importancia del cantón Tulcán para la presente investigación radica principalmente en su condición de zona de frontera, la cual le otorga características particulares que hacen urgente y relevante el análisis de la vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes en el cantón y de la gobernanza necesaria para garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia. A continuación, se presenta en primer lugar una breve caracterización del cantón Tulcán. En segundo lugar, se analiza la situación de NNA en relación a sus derechos, a partir de datos cuantitativos disponibles a nivel provincial y se la compara con estadísticas a nivel nacional y/o regional. Finalmente, se señalan los principales factores que elevan el grado de vulnerabilidad de la niñez y adolescencia en el cantón Tulcán, dada su condición de zona de frontera.

El cantón Tulcán está ubicado en el extremo norte de la Región Interandina del Ecuador, en la frontera con la República de Colombia. Limita al norte con el departamento de

Nariño (Colombia), al sur con los cantones Montúfar, Huaca, Espejo y Mira (predominantemente rurales), al este con la provincia de Sucumbíos y al oeste con la provincia de Esmeraldas (también fronterizas con Colombia). Es la capital de la provincia del Carchi. Su extensión territorial es de 1817,82 Km², está integrado por las parroquias urbanas de González Suárez y Tulcán, y las parroquias rurales: El Carmelo, Julio Andrade, Maldonado, Pioter, Tobar Donoso, Tufiño, Urbina, El Chical y Santa Martha de Cuba (GADMT, 2020). Según el Censo 2022, la población del cantón es de 92375 habitantes, de los cuales, aproximadamente el 15% corresponden a niños y niñas de 0 a 9 años de edad, y cerca del 18% a adolescentes y jóvenes de 10 a 19 años (Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC], 2023).

Figura 1

Ubicación geográfica del cantón Tulcán



Nota. La figura muestra la ubicación geográfica del cantón Tulcán. Fuente: Elaborado a partir de datos del INEC respecto a la división política del Ecuador.

La Convención de los Derechos del Niño establece cuatro grupos de derechos de la niñez y adolescencia: supervivencia, desarrollo, protección y participación. Aquí se presentan algunos de los datos más relevantes en referencia a la situación de la niñez y la adolescencia en la provincia del Carchi, con el fin de resaltar la importancia del cantón Tulcán como área de estudio de la presente investigación.

Con respecto a los derechos de supervivencia de NNA, cada año nacen 2.110 niños en la provincia del Carchi. De éstos, 15 nacen de niñas menores de 15 años, mientras que 311 nacen de adolescentes entre 15 y 19 años de edad. Si bien en la mayoría de indicadores de salud durante la etapa prenatal y el nacimiento (media de controles prenatales, partos atendidos por el personal de salud) la provincia del Carchi presenta valores iguales o mejores a la media nacional, el porcentaje de niñas y niños con bajo peso al nacer se encuentra por encima del promedio nacional (12,8% vs 9,6%, respectivamente). Asimismo, los datos relacionados con los indicadores de nutrición no son tan favorables. El 40,6% de niñas y niños entre 5 y 11 años sufre de sobrepeso y obesidad (frente al 35,4% a nivel nacional), mientras que el 23% de niñas y niños menores a 5 años presenta desnutrición crónica infantil (frente al 17,5% a nivel nacional) (Unicef, 2023).

Con respecto a los indicadores de desarrollo de NNA en la provincia del Carchi, los datos estadísticos indican una elevada incidencia de pobreza por ingresos, aspecto que se muestra problemático también a nivel nacional y regional. La provincia presenta una mayor incidencia de pobreza por ingresos que el promedio país, con un 35,1% a nivel de personas (10% más que la media nacional), y un 38,7% a nivel de hogares (12% más que la media nacional). En esta situación, el porcentaje de niñas y niños en situación de pobreza por ingresos en la provincia del Carchi es de 47,6%, frente a 34,8% del promedio país (Unicef, 2023).

En este sentido, es importante mencionar también al trabajo infantil como una forma de vulneración de los derechos de NNA en el Ecuador. Según el INEC (2020), en el Ecuador el número de NNA en situación de trabajo infantil fue en aumento a partir del 2015, llegando a aproximadamente a 420.000 NNA en el 2020, siendo el 5,69% niños y niñas de 5 a 14 años y 19.78 %, adolescentes de 15 a 17 años.

En lo que respecta a los derechos de protección, la provincia del Carchi presenta algunos valores preocupantes. En lo que tiene que ver con maltrato físico y psicológico, el porcentaje de niñas y niños entre 1 y 5 años de edad que sufre estas formas de maltrato se encuentra por encima de los porcentajes nacionales. El porcentaje de niñas y niños que sufre maltrato físico es de 54,5% (3,5% más que la media nacional) y el porcentaje que experimenta maltrato psicológico es de 54,6% (7% más que la media nacional). Una de las principales explicaciones del maltrato físico y psicológico a NNA tiene que ver con la concepción de la violencia como una forma de disciplina, ejercida en sus propios hogares (Unicef, 2023).

Por otro lado, las causas de muertes entre adolescentes presentan marcadas diferencias en función del género. Entre los hombres adolescentes entre 12 y 17 años de edad, la principal causa de muerte son los accidentes de transporte terrestre, con un 23,1%, mientras que entre las mujeres adolescentes, la principal causa de muerte son las agresiones (homicidios) (Unicef, 2023). En este punto, es importante considerar la incidencia de la violencia de género a nivel nacional, regional y mundial.

A nivel mundial, casi una de cada tres adolescentes de 15 a 19 años de edad que integran uniones formalizadas ha sido víctima de violencia emocional, física y/o sexual por parte de su marido o pareja. Las tasas de ese tipo de violencia son especialmente elevadas en África subsahariana, Asia Meridional y América Latina y el Caribe (Unicef, 2014, pág. 4).

En este contexto, el cantón Tulcán es relevante como área de estudio de la presente investigación dada su condición de territorio fronterizo y algunas dinámicas asociadas que inciden en el grado de vulnerabilidad de la niñez y adolescencia y evidencian la necesidad de contar con una gobernanza adecuada para la protección integral de sus derechos. Principalmente el conflicto armado en el vecino país de Colombia, el surgimiento de nuevas formas de crimen organizado transnacional y la presión puesta sobre los servicios públicos de la provincia como consecuencia de los procesos de movilidad humana (principalmente la inmigración venezolana) que han tenido lugar en la última década.

La provincia del Carchi junto con las provincias de Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos, forma parte de la frontera colombo-ecuatoriana. Esta frontera ha sido conflictiva debido a la persistencia del conflicto armado en Colombia, y al incremento de las acciones y la presencia del crimen organizado transnacional. A pesar de la firma del acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), “se presentan escenarios inestables (híbridos, complejos, variables) para los organismos de seguridad [...] que deben enfrentarse a nuevos actores no estatales con entrenamiento, equipamiento y experiencia de combate irregular y actuaciones violentas, principalmente relacionadas al tráfico ilícito de drogas” (Comité Nacional de Seguridad Integral Fronteriza [CONASIF], 2018, pág. 11).

Con la desmovilización de las FARC, se originó una fragmentación de grupos armados al margen de la ley, vinculados a actividades económicas ilícitas y con presencia en la frontera norte, generando miles de desplazados hacia el Ecuador. Estos hechos violentos generan presión sobre la población local y sobre algunas actividades económicas, en

forma de mecanismos de extorción o afectación a al turismo y el comercio (Álvarez Venegas *et al.*, 2018).

La posibilidad de llevar a cabo su accionar en una frontera porosa, con brechas de presencia estatal favorece los intereses de los grupos ilegales para acceder a los circuitos de economía de la coca, minería ilegal, tala ilegal de bosques y otras economías ilícitas, así como por las posibilidades que ofrece la franja fronteriza ecuatoriana para el ocultamiento de hombres y material de guerra (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2023, párr. 5).

En este escenario, los adolescentes y jóvenes que habitan en zona de frontera se han vuelto especialmente vulnerables al reclutamiento por parte de la delincuencia organizada asociada al tráfico de drogas y otras actividades delictivas. Llama especial atención

el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes durante el último año [2023], especialmente en la región de Tayambí (Colombia) y Chical (Ecuador), dado que, según reporta la comunidad, cada mes se estarían reclutando entre 7 y 8 adolescentes y jóvenes del pueblo Awá (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2023, párr. 7).

La creciente presencia del crimen organizado transnacional ha supuesto también un incremento de delitos que vulneran los derechos de NNA, tales como la trata y el tráfico de niños, niñas y adolescentes con varios fines. En este sentido, entre 2012 y 2014, se reportó un incremento en el rescate de NNA, de 88 en el año 2012 a 98 en el año 2014. Entre 2015 y 2016, se reportaron 54 casos, de los cuales 46 fueron rescates de NNA en situación de explotación sexual (CONASIF, 2018).

Por otro lado, dada su ubicación geográfica en la frontera norte, Tulcán es un punto clave en las rutas migratorias, tanto para el ingreso de personas desplazadas por el conflicto armado en Colombia, como para las personas que han salido de Venezuela hacia otros países de Sudamérica en los últimos años. Esto ha generado un importante incremento en la presencia de NNA en situación de movilidad humana, muchos de ellos sin acompañamiento adulto ni documentación legal, lo cual ha puesto mayor presión sobre los servicios públicos y sociales del cantón al incrementar la demanda de atención. Entre 2015 y 2020, ingresaron al país

316.658 niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años, mientras que salieron 233.880, existiendo un saldo migratorio de 82.778 personas nacidas en Venezuela que se encuentran en Ecuador; sin embargo, esta cifra no considera los ingresos irregulares en las fronteras que, de acuerdo a una encuesta realizada en 2019 por

la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se calculan en el 15% (World Vision, 2021, pág. 81).

En esta línea, Enríquez (2024) señala que, si bien Tulcán ha sido un lugar de paso para los ciudadanos venezolanos en situación de movilidad humana, esto ha generado una alta concentración de familias en busca de la regularización de su situación migratoria y/o ayuda para atender sus necesidades básicas y para obtener ingresos a fin de poder continuar hacia su destino final. Para esto último, los NNA trabajan solos o en acompañamiento de sus cuidadores.

Esta migración masiva que se concentró en el cantón Tulcán, llevó a que se crearan una serie de “medidas de control cada vez más restrictivas para impedir la entrada de personas de nacionalidad venezolana al país” (Enríquez Ortega, 2024, pág. 56). En el 2020, estas medidas se extendieron al “vencimiento de permisos temporales de residencia o (...) la creación de visas a las que no podía acceder toda la población por los requisitos que se solicitaban” (Enríquez Ortega, 2024, pág. 56). Esto originó el apareamiento de un sin número de pasos irregulares que propician la creación de un terreno fértil para el crecimiento de actividades ilegales y de crimen organizado transnacional, asociadas al tráfico ilícito de migrantes, que como se mencionó líneas atrás, exponen a los NNA a la vulneración de sus derechos.

3.1.2. Descripción del grupo de estudio

Población y muestra. De acuerdo con los objetivos específicos de la presente investigación el grupo de estudio se define en función de dos agrupaciones. La primera, relacionada con el primer objetivo específico: “Analizar la institucionalidad del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en el cantón Tulcán, el tipo de relaciones entre los actores que forman parte, sus recursos, y procesos”. En el análisis de dicha institucionalidad se implican los actores involucrados en la protección de la niñez y adolescencia, identificados a partir de lo establecido en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia. Desde este modo, respecto a quiénes y qué características tienen los sujetos (personas, instituciones y organizaciones) que proporcionaron información relevante para la investigación, es preciso indicar que se aplicó una muestra no probabilística acorde con el enfoque cualitativo. La selección de las personas entrevistadas fue intencional según sus funciones en la protección de derechos de los NNA en el cantón Tulcán, procurando la consideración de personal de tipo

directivo y de tipo técnico de las distintas funciones del Estado (Función Ejecutiva, Función Judicial, Función de Transparencia y Contron Solcial, y del GAD Municipal de Tulcán. Estas personas fueron:

Tabla 1

Listado de personas entrevistadas pertenecientes a instituciones públicas

Nombre	Cargo	Tipo de cargo	Función del Estado/ Gobierno Local
Patricia Almeida	Secretaria Ejecutiva del CCPD de Tulcán	Directivo	GAD Municipal de Tulcán
Francisco Méndez	Director de Planificación Estratégica	Directivo	GAD Municipal de Tulcán
Miguel Ángel López	Miembro principal de la JCPD de Tulcán	Directivo	GAD Municipal de Tulcán
Betty Benavides	Miembro principal de la JCPD de Tulcán	Directivo	GAD Municipal de Tulcán
Estefany Rosales	Miembro principal de la JCPD de Tulcán	Directivo	GAD Municipal de Tulcán
Verónica Castro	Coordinadora de la Casa de Acogida a NNA 'Noel'	Técnico	GAD Municipal de Tulcán
Gesi Racines	Analista de Protección Especial del MIES	Técnico	Función Ejecutiva
Cecilia Castillo	Trabajadora Social del Servicio de Atención Integral del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos	Técnico	Función Ejecutiva
Mauricio Burbano	Analista Jurídico del Mineduc	Técnico	Función Ejecutiva
Edgar Narváez	Coordinador Distrital de Departamentos de Consejería Estudiantil (DECE) del Mineduc	Técnico	Función Ejecutiva
Mayra Calpa	Psicóloga DECE Unidad Educativa Bolívar	Técnico	Función Ejecutiva
Dina Home	Psicóloga DECE Unidad Educativa César Antonio Mosquera	Técnico	Función Ejecutiva
Karen Enríquez	Psicóloga DECE Unidad Educativa Sagrado Corazón de Jesús	Técnico	Función Ejecutiva
Maribel Nazathe	Psicóloga DECE Unidad Educativa Tufiño	Técnico	Función Ejecutiva
Nury Valdiviezo	Trabajadora Social DECE Unidad Educativa Vicente Fierro	Técnico	Función Ejecutiva
Shirley Moreno	Coordinadora del Servicio Amigable para Adolescentes del Centro de Salud Tufiño	Técnico	Función Ejecutiva
Lizeth Semblante	Líder de la Unidad Operativa Centro de Salud Tajamar	Técnico	Función Ejecutiva
Alejandra Tapia	Coordinadora del Servicio Amigable para Adolescentes del Centro de Salud Tajamar	Técnico	Función Ejecutiva
Margoth Toapanta	Coordinadora del Servicio Amigable para Adolescentes del Centro de Salud Nro. 1 de Tulcán	Técnico	Función Ejecutiva

Teniente Yajaira Cifuentes	Jefa Provincial Unidad Nacional de Investigación y Protección de Niños, Niñas y Adolescentes-Unipen-Subzona Carchi	Directivo	Función Ejecutiva
Hugo Marcelo Velasco	Fiscal Especializado en Violencia de Género y Justicia Juvenil	Directivo	Función Judicial
María José Álvarez	Psicóloga Perito de Fiscalía Especializada en Violencia de Género y Justicia Juvenil	Técnico	Función Judicial
Miryam Lucero	Jueza Especializada en Violencia contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar	Directivo	Función Judicial
Juan Carlos Portillo	Psicólogo Perito de Unidad Judicial Especializada en Violencia contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar	Técnico	Función Judicial
Gonzalo Ubidica	Juez de Familia, Niñez y Adolescencia	Directivo	Función Judicial
María del Carmen Salazar	Trabajadora social Perito de Unidad Judicial de Familia, Niñez y Adolescencia	Técnico	Función Judicial
Renny Rocha	Analista en Defensoría Pública	Técnico	Función Judicial

Nota. En la tabla se enlistan los nombres de las personas que fueron entrevistadas. Fuente: Elaboración propia.

La segunda agrupación guarda relación con el segundo objetivo específico: “Determinar las percepciones de los niños, niñas, adolescentes y organizaciones de la sociedad civil sobre el rol del Estado en la protección integral a la niñez y adolescencia, en el cantón Tulcán”. La población de estudio en este caso corresponde principalmente a los niños, niñas, adolescentes que habitan en el cantón, habilitados para participar en el SNDPINA. De acuerdo con los reglamentos para la conformación de los consejos consultivos de niñez y adolescencia vinculados al Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional y los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, el intervalo de edad de los niños, niñas y adolescentes que forman parte es de 10 a 17 años, esto debido a la particularidad de estar creciendo y la relación de esta característica con el principio de participación progresiva. A partir de esto, se consideró como límite mínimo los 10 años para la definición del grupo de estudio de niños, niñas y adolescentes.

Para dar cuenta de este objetivo, se aplicó principalmente un enfoque cuantitativo. Por lo tanto, se calculó una muestra probabilística, utilizando la fórmula de la población finita que se expresa de la siguiente manera:

$$n = \frac{Z^2 * N * p * q}{e^2(N - 1) + Z^2 * p * q}$$

Donde:

N = toda la población

$Z = 1,96$ (95% de confianza)

$p = 0,5$ (50% proporción esperada)

$q = 1 - p$ ($1 - 0,5 = 0,5$)

$e = 0,05$ (5% precisión)

Para determinar la población de niños, niñas y adolescentes en el cantón Tulcán, se considera la población estudiantil comprendida entre los 10 a los 17 años, puesto que las unidades educativas constituyen una instancia en la cual hay una mayor probabilidad de encontrar a un niño, niña y adolecente en ese rango de edad.

Según los datos que constan en los registros administrativos del Ministerio de Educación correspondientes al inicio de periodo lectivo 2021-2022, en el cantón Tulcán la población estudiantil de 10 a 17 años de edad fue de 12937 personas (Ministerio de Educación, 2021). Por lo tanto, 12937 corresponde a la población de la cual se calculó la muestra:

$$n = \frac{1,96^2 * 12937 * 0,5 * 0,5}{0,05^2 (12937 - 1) + 1,96^2 * 0,5 * 0,5} = 373,109$$

Una vez realizado los cálculos aplicando la fórmula antes expuesta, se obtuvo una muestra de 373 niños, niñas y adolescentes de 10 a 17 años. No obstante, con base en investigaciones precedentes, para el desarrollo de esta investigación se aceptó los hallazgos respecto a la diferencia de la acción pública para la protección integral a la niñez y adolescente, entre el área rural y el área urbana. Por lo tanto, se utilizó el muestreo aleatorio por conglomerados, en donde un primer conglomerado corresponde a la población estudiantil de 10 a 17 años del área rural (3518 personas, equivalente al 27,2%), y un segundo conglomerado corresponde a la población estudiantil de 10 a 17 años del área urbana (9419 personas, equivalente al 72,8%) (Ministerio de Educación, 2021).

Además, es importante considerar la particularidad de los niños, niñas y adolescentes de estar creciendo, dado que su nivel de desarrollo incidirá en sus percepciones respecto al rol del Estado en la protección integral de sus derechos. De este modo, en cada conglomerado (rural/urbano) se aplicó el tipo de muestreo estratificado por rango de edad: 1) 10 a 11 años; 2) 12 a 14 años; y 3) 15 a 17 años.

Para la distribución de la muestra se utilizó la fórmula de reparto proporcional:

$$\frac{n}{N} * X_i$$

Donde n es igual al tamaño de muestra, N corresponde a la población de estudio y X_i equivale a la proporción de la población según rango de edad y pertenencia urbana o rural. A continuación, se presenta los valores para la selección de la muestra.

Tabla 2*Distribución de la muestra por conglomerados y estratificación*

Rango de edad	Población		Muestra	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana
10 a 11 años	1095	2022	31	58
12 a 14 años	1362	3596	39	104
15 a 17 años	1061	3801	31	110
Total	3518	9419	101	272

Nota. La tabla expone la distribución de la muestra para la aplicación de la encuesta.

Fuente: Elaborado a partir de datos de los registros administrativos del Ministerio de Educación correspondientes al inicio de periodo lectivo 2021-2022.

En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil, dado que sus percepciones se recogerían por medio de entrevista, no se aplicó cálculo de muestra. Sin embargo, en la búsqueda de informantes claves se pudo conocer que en el cantón Tulcán no existen organizaciones sociales activas que trabajen en la protección de derechos de la niñez y adolescencia. Por tal motivo, para recopilar las voces de los NNA organizados se utilizó la misma estrategia que la Secretaría Ejecutiva del CCPD de Tulcán de la administración Municipal 2019 – 2023 aplicó para la elección de representantes al Consejo Consultivo de la Niñez y Adolescencia. Dicha estrategia consistió en convocar a los representantes de los consejos estudiantiles de las unidades educativas del Cantón. Por lo tanto, para el desarrollo de esta investigación se entrevistó a dos estudiantes que se desempeñaron como presidentes de consejo estudiantil.

Además, bajo la consideración de que las agencias de cooperación y las organizaciones no gubernamentales, son entidades sin fines de lucro que pertenecen al llamado tercer sector de la economía, se entrevistó a dos personas con la finalidad de suplir la ausencia de organizaciones de la sociedad civil. A continuación, se presenta el listado de personas entrevistadas.

Tabla 3*Listado de personas entrevistadas pertenecientes a organizaciones sin fines de lucro*

Nombre	Cargo en la organización	Nombre de la organización	Tipo de organización
Natalia Coral	Atención a NNA	Aldeas Infantiles SOS	Organización no gubernamental
Samay Cañamar	Punto focal para Carchi e Imbabura	Unicef	Agencia de cooperación internacional
Jhonatan Tulcán	Presidente	Unidad Educativa Tufiño	Consejo Estudiantil

Ángela Acosta	Presidenta	Unidad Educativa Vicente Fierro	Consejo Estudiantil
---------------	------------	---------------------------------	---------------------

Nota. En la tabla se enlistan los nombres de las personas que fueron entrevistadas. Fuente: Elaboración propia.

3.2. Enfoque y tipo de investigación

3.2.1. Enfoque

De lo señalado en el problema, se observa que la protección de derechos de la niñez y adolescencia exige una respuesta multidimensional que involucre el accionar de actores del sector público, sector privado, organizaciones de la sociedad civil y la participación de los niños, niñas y adolescentes. En ese marco, la presente investigación corresponde al enfoque mixto, el cual permite el uso de procesos empíricos y sistemáticos para la recolección y el análisis de información cualitativa y datos cuantitativos (Hernández Sampieri *et al.*, 2010).

Este enfoque está alineado con el tipo de información requerida para adoptar la línea analítica de Marc Hufty sobre el modelo de gobernanza. Por un lado, el análisis de las normas, los actores, los procesos y los puntos nodales exige interpretación y comprensión de significantes, a las cuales es posible llegar por medio de un enfoque cualitativo. Por otro lado, dado que la gobernanza no se centra solamente en actores estatales, sino que incorpora a actores de la sociedad civil, el enfoque cuantitativo posibilita obtener una representación amplia de las percepciones de los NNA sobre cómo valoran la acción de los actores estatales, identificando diferencias según grupo de edad, área geográfica y sexo.

A través de este enfoque se buscó articular la mirada institucional sobre el funcionamiento de la protección integral a la niñez y adolescencia descrita por los actores involucrados, y la mirada de los NNA respecto a lo que consideran que esta protección debe contemplar y quienes son los responsables de asegurarla. Con esta base, la información proporcionada con la aplicación de este enfoque, orienta el diseño de una propuesta de gobernanza basada en prácticas y percepciones reales.

Específicamente, lo cualitativo se refleja en el análisis documental de las leyes y ordenanzas, investigaciones precedentes relacionadas con la estructura institucional en la que se desenvuelve el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. Además, en la recolección, sistematización y discusión de la información proporcionada por los actores clave que fueron entrevistados.

Lo cuantitativo se evidencia en la recopilación de las percepciones de los niños, niñas y adolescentes respecto del rol del Estado en la protección integral de sus derechos. La aplicación de la encuesta permitió abstraer cómo los NNA representan el rol del Estado con relación al ejercicio de sus derechos.

3.2.2. Tipo de Investigación

Tomando en cuenta el proceso seguido, es una investigación transversal de tipo descriptiva. Para Hernández Sampieri *et al.* (2010) en una investigación transversal se “recolectan datos en un solo momento, en un tiempo único. Su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado” (pág. 151). En este sentido la investigación es transversal, puesto que, por un lado se recopiló datos para comprender, desde la legislación vigente e información primaria de tipo cualitativo, la estructura de gobernanza para la protección integral de la niñez y adolescencia en el cantón Tulcán; y por otro lado, se indagó sobre su funcionamiento práctico en términos de la promoción, prevención, atención, protección y restitución de derechos de los NNA, durante la administración municipal de mayo 2019 a mayo 2023.

Además, esta investigación se inscribe en el propósito de una investigación descriptiva, el cual, según Hernández Sampieri *et al.* (2010) es “especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis” (pág. 102), puesto que, se propone describir la estructura institucional, la interacción entre actores y las estrategias para la participación de los titulares de derechos, en los ámbitos de promoción, prevención, atención y restitución de derechos de los niños, niñas y a adolescentes, en el cantón Tulcán durante la administración municipal de mayo 2019 a mayo 2023.

3.3. Definición y operacionalización de variables

3.3.1. Definición de variables

Variable dependiente. Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. - doctrina de protección de derechos que considera a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, lo cual implica reconocer que tienen los mismos derechos que las personas adultas, más derechos específicos dada su única particularidad de estar creciendo. En esta línea, el interés superior del niño es un principio garantista que potencia dicho

reconocimiento de tal modo que, en cualquier decisión relacionada con la niñez debe primar aquello que asegure su bienestar. Esto implica que, lo que tengan que decir los NNA es determinante para la toma de decisiones a su favor. No basta con que una persona adulta dictamine lo que es mejor para ellos, al contrario, es esencial que considere sus opiniones.

Variable independiente. Estructura de gobernanza. - estructura institucional formal y organizativa, en la cual, el gobierno ha dejado de ser el único actor en la toma de decisiones, sino que, se incluyen a los actores sociales como agentes con capacidad de incidencia para identificar los problemas públicos, establecer las prioridades de política pública, y definir e instaurar nuevas formas de coordinación en la implementación de las políticas y la prestación de servicios.

3.3.2 Operacionalización de variables

Tabla 4

Operacionalización de variables

Variable	Dimensiones	Indicador
Estructura de gobernanza	Meta-normas	Conductas inmersas en el desempeño institucional del SNDPINA en el cantón
	Normas constitutivas	Principios normativos que orientan al SNDPINA
	Normas regulativas	Reglas que estructuran la institucionalidad del SNDPINA
	Actores del SNDPINA	Mecanismos que organizan la gestión del SNDPINA
		Titularidad normativa como actor del SNDPINA
	Interacción de actores del SNDPINA	Funciones asignadas a los actores estatales y no estatales (instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y titulares de derechos)
		Recursos que disponen las instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales
	Procesos	Tipo de relaciones entre actores estatales y no estatales (instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y titulares de derechos)
Protección Integral a la	Espacios de decisión y acción	Acciones de promoción y prevención de vulneración de derechos a NNA
		Atención a NNA cuyos derechos han sido vulnerados
		Procedimientos para la protección y restitución de derechos vulnerados
		Percepciones de los servidores de justicia sobre el cumplimiento de las medidas de restitución
Integral a la	Obligación del Estado de garantizar	Denominación normativa
		Normas de funcionamiento
		Procedimiento de toma de decisiones
		Percepciones de los NNA y las OSC sobre el rol del Estado frente a su obligación de garantizar

niñez adolescencia	y	Obligación del Estado de promover	Percepciones de los NNA y las OSC sobre el rol del Estado frente a su obligación de promover
		Obligación del Estado de proteger	Percepciones de los NNA y las OSC sobre el rol del Estado frente a su obligación de proteger
		Obligación del Estado de respetar	Percepciones de los NNA y las OSC sobre el rol del Estado frente a su obligación de respetar

Nota. La tabla expone la operacionalización de variables. Fuente: Elaboración propia.

Siglas y acrónimos: Niños, niñas y adolescentes (NNA); Organización de la Sociedad Civil (OSC); Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA).

3.4. Procedimientos

3.4.1. Fase 1: La institucionalidad del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en el cantón Tulcán

Según Bernal Torres (2010), “el método científico se refiere al conjunto de procedimientos que, valiéndose de los instrumentos o técnicas necesarias, examina y soluciona un problema o conjunto de problemas de investigación” (pág. 58). Además señala que, como producto de una diversidad de paradigmas científicos, se identifican varios métodos, de los cuales, en esta investigación se utilizó el método inductivo-deductivo y el método analítico-sintético.

El inductivo-deductivo es un método de inferencia que se basa en la lógica para estudiar hechos particulares, en un sentido deductivo y un sentido inductivo (Bernal Torres, 2010). Es decir, para el estudio de terminado hecho particular, parte de lo general y vuelve en sentido contrario, desde los hallazgos particulares hacia lo general.

La aplicación de este método sirvió, por un lado, para comprender desde la teoría de la gobernanza con influencia neoinstitucionalista, la estructura de gobernanza -formal normativa- en materia de protección integral de la niñez y adolescencia a nivel cantonal. Por otro lado, para inferir conclusiones útiles para diseñar una propuesta de estructura de gobernanza, a partir del estudio de su funcionamiento práctico en el cantón Tulcán, durante la administración municipal de mayo 2019 a mayo 2023.

El método analítico-sintético “estudia los hechos, partiendo de la descomposición del objeto de estudio en cada una de sus partes para estudiarlas en forma individual (análisis), y luego se integran esas partes para estudiarlas de manera holística e integral (síntesis)” (Bernal Torres, 2010, pág. 60). Al respecto, a partir del marco analítico para el estudio de la gobernanza propuesto por Hufty, se analizó en forma individual los elementos de la

gobernanza: normas, actores, procesos y puntos nodales, procurando la vinculación entre la teoría y la realidad de la estructura de gobernanza para la protección integral de la niñez y adolescencia en el cantón Tulcán. El resultado analítico de las partes, se integró a fin de obtener una descripción acerca de cómo se configura la gobernanza para la protección integral de la niñez y adolescencia en el cantón Tulcán y cómo esta debe configurarse para mejorar sus resultados.

En suma, la aplicación de los métodos antes enunciados, permitieron describir los actores, normas, procesos y puntos nodales que dan forma a la institucionalidad del SNDPINA y cómo estos elementos determinan tipos de relaciones entre actor y estructura dentro del sistema. Siguiendo el método analítico-sintético, en primer lugar se realizó el análisis individual de los elementos, y en segundo, el análisis que los integra en una descripción de la gobernanza para la protección integral de la niñez y adolescencia en el cantón Tulcán. Y, observando el método inductivo-deductivo, para el análisis individual se partió desde lo general, establecido en la normativa legal nacional, pero aplicado en la práctica del caso particular del cantón Tulcán, y para la síntesis, este análisis particular se integró según la misma estructura general.

Para el análisis de resultados en esta fase se aplicaron las técnicas de análisis documental y entrevista semiestructurada. De acuerdo con Bernal Torres (2010), el análisis documental es una “técnica basada en fichas bibliográficas que tienen como propósito analizar material impreso” (pág. 194). El material impreso analizado fueron leyes, reglamentos y protocolos de atención, de nivel nacional, que regulan la implementación y funcionamiento del SNDPINA, con la finalidad de abstraer la estructura institucional normativa que debe configurarse en cada cantón. Además, con el mismo propósito pero limitado al cantón Tulcán, se analizaron documentos normativos como la Ordenanza Municipal que regula al Sistema Cantonal de Protección de Derechos y el Reglamento Interno del Consejo Cantonal de Protección de Derechos.

Por su parte, las entrevistas semiestructuradas (Ver en Anexo A el guión de entrevista) fueron útiles para “establecer contacto directo con las personas que se consideren fuente de información” (Bernal Torres, 2010, pág. 194). Por medio de esta técnica se obtuvo información relevante respecto al funcionamiento real del SNDPINA en el cantón Tulcán, en lo relacionado con la interacción entre actores, las normas y los procesos que se desarrollan en el marco institucional del SNDPINA. Se entrevistó a servidores públicos de las instituciones del Ejecutivo desconcentrado, de la Función Judicial, GAD Municipal de Tulcán y a los profesionales de los departamentos de concejería estudiantil de las

instituciones educativas y a los servidores públicos de las instituciones que brindan atención y protección a los NNA que han sufrido una vulneración en sus derechos.

3.4.2. Fase 2: Percepciones de los niños, niñas, adolescentes y organizaciones de la sociedad civil sobre el rol del Estado en la protección integral a la niñez y adolescencia, en el cantón Tulcán

El desarrollo de esta fase se basó principalmente en las encuestas aplicadas a los NNA de acuerdo con la muestra definida. En el análisis de las percepciones de los NNA a partir de sus respuestas a la encuesta, se aplicó el método inductivo-deductivo. Partiendo de la conceptualización de las obligaciones del Estado de garantizar, promover, proteger y respetar, se estudiaron los hallazgos de la encuesta para identificar las preferencias particulares de los NNA e interpretarlas en consonancia con dichas obligaciones.

Es preciso indicar que la encuesta estuvo estructurada en función de las cuatro obligaciones del Estado (Ver en Anexo B el cuestionario de encuesta), a fin de vincular la experiencia concreta de los NNA a los conceptos abstractos inmersos en la teoría de la protección integral. Dicha experiencia concreta estuvo relacionada con su educación “porque el encuentro entre los niños, niñas y adolescentes y este servicio [...] representa la primera relación que este grupo etario establece con el Estado” (Rojas Arangoitia, 2016, pág. 37). Por lo tanto, permite acercarse de manera adecuada al pensamiento egocéntrico concreto propio de la niñez, lo cual es congruente con las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño (2009) respecto a la necesidad de adoptar medidas que garanticen una participación de la niñez acorde con su etapa de desarrollo (Observación General Nro. 12).

En el modo de pensamiento egocéntrico, los niños y niñas sólo reciben información sensorial, lo que les lleva a pensar y razonar desde lo conocido, lo ya aprendido, lo que percibe a través de sus sentidos. En el modo de pensamiento concreto, los niños y niñas presentan dificultades para comprender conceptos abstractos de manera independiente, como Estado o protección de derechos. Por lo que encuentran inconvenientes para explicar una situación, pues ello implica percatarse de la causalidad, y por ende, requiere sostener múltiples variables al mismo tiempo en la conciencia para combinarlas, y a partir de ahí construir una hipótesis y sacar una conclusión. Esta estructuración del conocimiento es imposible de realizar durante la niñez. En esta etapa de desarrollo, los niños y niñas pueden describir lo que experimentan, lo que conocen, y lo harán mejor si cuentan con elementos concretos para mostrarlo (Ministerio de Relaciones Exteriores y

Movilidad Humana [MREMH]; Ministerio de Gobierno [MG]; Ministerio de Inclusión Económica y Social [MIES], 2022).

Si bien, en la adolescencia (de 14 a 17 años) ya es posible comprender ciertos conceptos abstractos (MREMH, MG, MIES, 2022), dado que la encuesta también estuvo dirigida a niños y niñas de 10 a 12 años, se utilizó una sola estructura adaptada a su modo de pensamiento egocéntrico concreto. Esto con la finalidad de no separar el análisis de las percepciones sino de abstraerlas en conjunto, mostrando las posibles diferencias en las respuestas a una misma pregunta entre rangos de edad.

El reconocimiento del modo de pensamiento característico de la niñez permite comprender que durante esta etapa resulta difícil llevar a cabo una entrevista como la que se puede realizar a un adulto. Por lo tanto, con este marco de referencia, se utilizó la encuesta con opciones de preferencia porque hacen posible realizar referencias claras a la experiencia educativa de los NNA, enunciando elementos conocidos para ellos como son sus sensaciones respecto al espacio físico, sus profesores, sus aprendizajes, etc., en lugar de exigirles conceptualizaciones abstractas. Es decir, las preguntas de la encuesta fueron elaboradas de manera que traducen los conceptos abstractos sobre las obligaciones del Estado, a manifestaciones concretas de la experiencia educativa de los NNA. Las respuestas obtenidas permitieron abstraer cómo los NNA representan el rol del Estado respecto a la protección de sus derechos.

Por otro lado, el uso de la encuesta favorece la estandarización y comparación de los hallazgos según las variables de rango de edad, área geográfica y sexo. El uso de una encuesta hizo posible llegar a una muestra representativa de NNA en el cantón Tulcán, lo cual proporcionó evidencia cuantitativa sobre tendencias generales.

Adicionalmente, tomando en cuenta que la estructura de gobernanza no solo involucra a las instituciones estatales, sino también a entidades de origen privado como son las organizaciones no gubernamentales (ONG), y a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), se entrevistó a representantes de las ONG que brindan atención a NNA cuyos derechos han sido vulnerados y apoyan en acciones de prevención. Desde las OSC, dado su falta se entrevistó a estudiantes presidentes de los consejos estudiantiles. Por medio de las entrevistas se obtuvo información sobre las percepciones de estos actores acerca del rol del Estado en materia de protección de derechos de la niñez y adolescencia, utilizando como guía las mismas preguntas que constan en la encuesta. De este modo, mientras la encuesta permitió cuantificar las percepciones de los niños, niñas y adolescentes respecto

al rol del Estado en la protección de sus derechos, las entrevistas permitieron complementarlas cualitativamente.

3.4.3. Fase 3: Propuesta de una estructura de gobernanza para la protección integral de la niñez y adolescencia en el cantón Tulcán

La elaboración de una propuesta de gobernanza para la protección de la niñez y adolescencia en el cantón Tulcán se basó en el análisis de los resultados de las fases 1 y 2. Su estructura parte de la discusión conceptual entre el enfoque generacional que implica el principio de igualdad y no discriminación, y el enfoque de especialidad que implica la atención especializada a la niñez y adolescencia

Se recoge el enfoque de igualdad generacional por su importancia como paradigma que da soporte a la prevención de actos de negligencia, abandono, maltrato y violencia contra los NNA. Dado que este enfoque posibilita la revisión de patrones socioculturales que naturalizan las conductas que discriminan y quitan voz a los NNA por su condición etaria. Observando el enfoque de igualdad generacional sería posible avanzar en la superación de las conductas adultocéntricas que provocan una comprensión de la violencia contra los NNA solo como actos de violencia intrafamiliar.

No obstante, en reconocimiento de los NNA como sujetos de derechos se recupera la importancia de contar con la especialización en casos de vulneración de derechos. En ese sentido, se enfatiza en la necesidad de garantizar una justicia especializada que asegure la participación vinculante de la niñez y la adolescencia.

Con fines de exponer una forma de organización de los actores involucrados en la materia, se toma como guía las investigaciones previas expuestas en los antecedentes. Sus aportes son interpretados en función de la teoría respecto a la gobernanza con perspectiva neoinstitucional.

3.5. Consideraciones éticas

Esta investigación se desarrolló apegada a fines estrictamente académicos, lo cual implica que los datos e información recopilada, así como su análisis y síntesis no fueron utilizados para realizar proselitismo político ni religioso. En consonancia, cabe señalar también que, su realización se regió a los principios éticos de la investigación científica, en relación a los métodos y procedimientos seguidos, la autoría y las buenas prácticas para evitar plagio. De este modo, con este trabajo se pretende contribuir con conocimientos válidos para que instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y academia puedan utilizarlos como fuente de consulta y como antecedente para futuras investigaciones.

Es preciso señalar que, para la aplicación de las encuestas a las niñas, niños y adolescentes, se contó con el consentimiento de sus representantes legales y con la debida autorización de las autoridades distritales del Ministerio de Educación.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Fase 1: La institucionalidad del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en el cantón Tulcán

El SNDPINA involucra a organismos y entidades públicas y privadas con la responsabilidad de formular política pública e implementarla de manera articulada para garantizar que los niños, niñas y adolescentes gocen de sus derechos. Este mandato implica asegurar la vigencia de los derechos, su ejercicio, exigibilidad, protección y restitución en caso de que hayan sido vulnerados (Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, 2023, Artículo 190).

Dicha prescripción alude a un modo de vincular a los actores del sector público con los actores sociales, lo cual a su vez evoca a la gobernanza entendida como una nueva manera de gobernar basada en nuevas formas de articulación entre actores del sector público, sector privado y sociedad civil, en donde la institucionalidad pública establece los marcos normativos y procedimentales necesarios para favorecer la participación de la sociedad, dando lugar a una estructura que reconoce a la responsabilidad sobre lo público como algo de ejercicio interdependiente entre actores públicos y privados (Mayntz, 2005; Roth 2015; Kooiman, 2005).

En esta línea, la gobernanza exige procesos de interacción y toma de decisión entre los actores involucrados en un asunto público que conlleva a una creación, reforzamiento o reproducción de normas sociales e instituciones. En esta interacción interdependiente, las normas junto a los procesos determinan la estructura según la cual los actores se desenvuelven en los espacios (puntos nodales) creados para ello (Hufty, 2009; Molina Guzmán, 2019). Con esta base teórica, a continuación se presenta el análisis de normas, procesos, actores y puntos nodales del SNDPINA en el cantón Tulcán.

4.1.2. Normas

Las normas en tanto guían el comportamiento y las acciones de los actores, pueden llegar a convertirse en conductas habituales determinadas en función de los principios que definen un marco de referencia que otorga legitimidad al actuar de los actores,

(metanormas); de los mecanismos que regulan el funcionamiento del SNDPINA (normas constitutivas) y/o de lo creado por la práctica de los actores (normas regulativas) (Hufty, 2009).

Metanormas. El adultocentrismo es una metanorma que está profundamente arraigada en la sociedad y que en este caso opera como una estructura que otorga sentido común a los comportamientos, decisiones y acciones de los actores del SNDPINA. “Comprenderlo socialmente no solo como una característica sino como un sistema estructural, contribuye a visibilizar una cosmovisión centrada en el adulto que articula una serie de patrones, conductas, significados, sustentados en una relación asimétrica y desigual de poder” (Colombo, 2025, 8 de abril).

De este modo el adultocentrismo funciona como una base que explica las contradicciones en la práctica de los actores. Se identificó que en la organización del SNDPINA a nivel nacional se mantiene una visión adultocéntrica al perder de vista la especialización en niñez y adolescencia e incluir su atención en el marco del núcleo familiar. Al constituir entes de administración de justicia para la atención de actos de violación de derechos de niños, niñas y adolescentes centrados en la familia, como es el caso de la Unidad Judicial Especializada en Violencia contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar y la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, se está desconociendo que dichos actos se cometen en contra de una persona que es sujeto de derechos, y por el contrario, se los concibe como problemas de violencia intrafamiliar en donde solo se ven involucradas costumbres de crianza basadas en el castigo.

En ese sentido, la administración de justicia gira alrededor de la familia en donde el niño, niña o adolescente ocupa el lugar de un miembro del núcleo familiar y no el de un sujeto autónomo con derechos propios. De este manera, en el cantón Tulcán el hecho de que un niño haya sido víctima de violencia física es considerado como un hecho de violencia intrafamiliar. Esto se constató durante el desarrollo de esta investigación al mantener entrevistas con el personal que conforma la Unidad Judicial Especializada en Violencia contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar, quienes consideran que solo atienden casos de agresiones físicas o psicológicas contra de niños cuando se dan en el núcleo familiar. Asimismo, en la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia se resuelven casos de conflictos de familia relacionados con pensiones alimenticias y tenencias de patria potestad, y en la JCPD se atienden casos de negligencia o maltrato familiar.

Entonces, queda la incógnita que no pudo ser respondida por los distintos actores del SNDIPINA ¿Quién atiende los casos de violencia en contra de NNA que no ocurren en el núcleo familiar?². Se identificó un desconcierto generalizado en las personas entrevistadas frente a la pregunta, al decir por ejemplo “no pues, esque esos casos se dan más en la familia, en otros espacios casi no” (M. Lucero, entrevista, 21 de junio de 2023). Más allá de que en términos cuantitativos esto sea así, el trasfondo está en que los derechos de la niñez y la adolescencia son observados en función de la familia y no como derechos que le son reconocidos a un sujeto autónomo. Por lo tanto, los actos de vulneración se explican solo desde el enfoque de patrones o costumbres de crianza y no como la reproducción de conductas adultocéntricas que desconocen el carácter de sujeto autónomo de derechos de los NNA. Un acto de violencia física contra un niño no es visto como un acto en contra de la dignidad de una persona sino como un problema de crianza de una madre, un padre o cuidador que lo afecta.

Bajo la influencia del adultocentrismo como metanorma que da estructura a la protección de derechos de la niñez y adolescencia, la edad es considerada no como un factor que proporciona características propias a su existencia en la sociedad, sino como un factor que explica lo que les falta para llegar a ser personas adultas. Es así que,

al adultocentrismo se lo aprende. No es una manifestación exclusiva de personas adultas hacia las infancias y adolescencias, sino que sus mecanismos operan también entre niñas, niños y adolescentes. El hecho de tener unos meses más de edad que otros, pero sobre todo crecer en un contexto donde lo más reconocido y admirado es el mundo adulto, basta para que el adultocentrismo se manifieste entre pares [...] en el barrio, en la escuela, entre hermanos (Colombo, 2025, 8 de abril).

Otra metanorma es el principio de interés superior del niño. Si bien este es un principio que regula los procesos, opera como una metanorma en la medida que consituye un marco de interpretación y aplicación de las normas constitutivas y regulativas. Al fijarse como un principio que obliga a tomar decisiones y aplicar procedimientos priorizando el interés de los niños, niñas y adolescentes por sobre de otros intereses, se posiciona como una

² Al respecto se preguntó a las personas entrevistadas que representan a las Unidades Judiciales, a los miembros de la Junta Cantonal de Protección de Derechos y al personal del departamento jurídico del Distrito de Educación. Este último señaló “Desde este departamento, conjuntamente con el Departamento de Consejería Estudiantil (DECE) institucional y el DECE distrital se dictan medidas de protección para el estudiante y se ingresa la denuncia en los casos de violencia física, sexual o psicológica que se cometen en la familia (M. Burbano, entrevista, 8 de septiembre de 2023).

brújula que en caso de ignorarse puede llevar a la reproducción de patrones estructurales que vulneran los derechos de los NNA.

Con relación a esto último, en el cantón Tulcán existe una desuniformidad en la aplicación del principio de interés superior del niño. A nivel de enunciado este principio está presente como marco de referencia de los actores para la toma de decisiones priorizando el bienestar de la niñez, pero en la práctica se identifican tensiones derivadas de interpretaciones discrecionales provenientes de la subjetividad de quien analiza y decide. Según Tamayo Moreno y Miranda Calvache (2024) la ambigüedad y falta de uniformidad en la interpretación del principio da lugar a una flexibilidad en su aplicación, que si bien es necesaria para una adaptabilidad a las especificidades de las situaciones, también posibilita una permeabilidad de creencias estructurales que monoscan la efectividad en la protección especializada.

En ese sentido, en algunos actores el adultocentrismo es el patrón estructural que llena ese vacío interpretativo, reproduciendo prácticas tutelares al considerar por ejemplo que, los niños no siempre entienden lo que les decimos. La Ley ahora nos dice que debemos preguntarles lo que necesitan, pero ellos no saben lo que es mejor para ellos, necesitan que les ayudemos a entender. Como son menores de edad, son dependientes, necesitan la tutela de sus padres, y a falta de sus padres, la tutela de familiares cercanos y el Estado (M. Salazar, entrevista, 26 de junio 2023).

No obstante, en otros actores la práctica parece congruente con el enunciado:

para la entrevista con el niño, nosotros como funcionarios debemos aprender sobre el modo de funcionar del cerebro del niño, como entiende, como aprende, porque no es igual que el del adulto, pero eso no quiere decir que no comprende, sino que lo hace de una manera diferente. Entonces, debemos saber para adaptarnos a ese modo, con estrategias, con palabras y así preguntarle y captarle lo que quiere que hagamos para su bienestar (M. Toapanta, entrevista, 18 de julio de 2023).

De lo anterior se deriva una coexistencia de la doctrina de situación irregular y la doctrina de protección integral, mismas que operan también como metanormas que condicionan la forma en que los actores perciben, interpretan y resuelven las situaciones que involucran actos de vulneración de derechos de NNA. De acuerdo con la primera, los actos de violencia contra un NNA no son vistos como hechos de vulneración de derechos sino como un problema familiar en donde el niño, niña o adolescente es objeto de

intervención tutelar. En cambio, según la segunda, estos hechos son considerados violaciones directas de los derechos propios de un NNA y por lo tanto, se exige acciones específicas para restituirlos, y sobre todo implica intervenir para prevenir su ocurrencia. La coexistencia está presente en la medida en que el marco legal establecido principalmente en el CONA adopta los postulados de la doctrina de protección integral, por consiguiente estos existen como enunciados en las voces de los actores involucrados en los procesos. Sin embargo, en la práctica los hechos son tratados bajo la categoría de violencia intrafamiliar que como se señaló antes, debido al adultocentrismo da lugar a la reproducción de conductas tutelares propias de la doctrina de situación irregular, diluyéndose el principio de interés superior del niño al aplicarlo desde la perspectiva y forma de ver el mundo de los adultos, limitando el empoderamiento de los niños, niñas y adolescentes como actores de su propio proceso de restitución de derechos, en particular, y su desarrollo, en general.

Cabe indicar que dicha coexistencia no es única del cantón Tulcán. Tobón Berrio e Isaza Gutiérrez (2021) indican que en América Latina los procesos de protección de derechos de la niñez y adolescencia son guiados por la visión tutelar de la doctrina de situación irregular y la visión de derechos de la doctrina de protección integral simultáneamente. Según los autores, esto se da debido a que el personal profesional que actúa en esta materia está formado bajo el paradigma de tutela y debido a la ambigüedad o falta de precisión conceptual de los postulados inmersos en la doctrina de protección integral como el caso de la indefinición procedimental del interés superior del niño.

En ese sentido, la doctrina de situación irregular más que un rezago normativo, estaría actuando como una estructura ideológica enraizada en la cultura administrativa y jurídica del sistema de protección. Por lo tanto, no es suficiente con aprobar leyes garantistas, hace falta transformar el sistema cultural para cambiar la manera de entender a la niñez desde su manera de ver y estar en el presente y no desde una lógica de lo que le falta para ser adulta (Parra Farías, 2025).

Normas constitutivas. Las reglas que estructuran los arreglos institucionales para la protección integral a la niñez y adolescencia son la Constitución de la República del Ecuador; el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia; el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; la Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad; y la Ordenanza sustitutiva que organiza y regula el funcionamiento del Sistema Cantonal de Protección Integral de Derechos para los Grupos

de Atención Prioritaria en el cantón Tulcán. A continuación se presenta un análisis de las tensiones entre los mandatos de dichas normas con relación a la estructura institucional del SNDPINA en el cantón Tulcán.

La creación del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia tiene su origen con la Constitución Ecuatoriana de 1998. A partir de aquello, en el año 2003 se inicia un proceso participativo de construcción del Código de la Niñez y Adolescencia como un paraguas que asegure el efectivo cumplimiento de los derechos a partir de la definición de los principios de la protección integral, desde los cuales se concretan los mecanismos jurídicos, administrativos y financieros para la regulación del SNDPINA.

Este Sistema se asienta en el paradigma de la protección integral, bajo la concepción de que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de plenos derechos y por tanto se requiere de la previsión de mecanismos especializados para protegerlos y exigirlos. Sin embargo, a partir del 2008 con la aprobación de la nueva Constitución, el Ecuador vivió un importante cambio normativo, encaminado fundamentalmente a la recomposición de la institucionalidad estatal.

A nivel cantonal, según el COOTAD (2010) una de las funciones de los GAD Municipales es

implementar el sistema de protección integral del cantón que asegure 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 (Artículo 54 literal j.).

De acuerdo con la LOCNI (2014), los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia se convirtieron en Consejos Cantonales de Protección de Derechos para “cumplir con las funciones establecidas en el artículo 598 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización” (Décima disposición transitoria), mismo que establece que,

cada GAD Municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos y tendrán como atribuciones la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas cantonales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad (Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Artículo 598).

Según la Constitución de la República del Ecuador (2008) las políticas públicas de los CNI se relacionan con las temáticas de género, generacional, etnia e interculturalidad, discapacidades y movilidad humana (Artículo 156). Dado que, los CCPD deben alinear sus políticas a las de los CNI, estas también se relacionan con las temáticas mencionadas. Por consiguiente, a partir de lo anterior se identifica un primer nivel de complejidad para el ejercicio de atribuciones por parte de los CCPD relacionada con la población a la que atienden, puesto que esta difiere según el COOTAD y la LOCNI.

Tabla 5

Población que debe atender un CCPD de acuerdo con las normas vigentes

Población objetivo de los CCPD según el COOTAD	Población objetivo de los CCPD según la LOCNI
Grupos de Atención Prioritaria Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.	Población inmersa en las temáticas de: a) Género: mujeres y personas LGBTIQ+ b) Generacional: niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores. c) Etnia e interculturalidad: pueblos y nacionalidades (pueblo montubio, pueblo afroecuatoriano, pueblos y nacionalidades indígenas). d) Discapacidad: personas con discapacidad. e) Movilidad humana: personas en situación de movilidad humana.

Nota. La tabla muestra la denominación de la población que debe atender el Consejo Cantonal de Protección de Derechos según el marco legal vigente. Fuente: Elaborado a partir de artículos de la Constitución de la República del Ecuador (2008, Artículo 35) y Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad (2014, Artículo 9).

Por otro lado, la Constitución de la República (2008) establece que,

el Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad (Artículo 341).

En consecuencia, la Ordenanza Municipal de Tulcán organiza el funcionamiento del Sistema Cantonal de Protección de Derechos para los Grupos de Atención Prioritaria, pero a la vez define que “son sujetos de derechos las personas que pertenecen a grupos

de atención prioritaria, y grupos que requieren consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia” (Ordenanza sustitutiva que organiza y regula el funcionamiento del Sistema Cantonal de Protección Integral de Derechos para los Grupos de Atención Prioritaria en el cantón Tulcán, 2023, Artículo 3). Con lo cual se incluye a la población inmersa en las temáticas de género, generacional, etnia e interculturalidad, discapacidades y movilidad humana, al reconocerlas como grupos en condición de desigualdad, exclusión y discriminación. Además, el mismo artículo de la Constitución (2008) señala que “la protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley” (Artículo 341). Entre los sistemas especializados, actualmente se han creado los siguientes:

Tabla 6

Sistemas especializados de protección de derechos

Ley	Sistema
Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (2003. Art. 190)	Sistema nacional descentralizado de protección integral a la niñez y adolescencia
Ley Orgánica de Discapacidades (2012. Art. 88)	Sistema nacional de protección integral de las personas con discapacidad
Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018. Art. 13)	Sistema nacional integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres
Ley Orgánica para las Personas Adultas Mayores (2019. Art. 54)	Sistema nacional especializado de protección integral de los derechos de las personas adultas mayores

Nota. La tabla muestra la denominación de los sistemas especializados de protección de derechos según el marco legal vigente. Fuente: Elaborado a partir de artículos del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (2003, Artículo 190); Ley Orgánica de Discapacidades (2012, Artículo 88); Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018, Artículo 13); Ley Orgánica para las Personas Adultas Mayores (2019, Artículo 54).

Por lo tanto, según la normativa expuesta se identifica una interrelación entre los cuatro sistemas especializados, en donde los GAD Municipales tienen la responsabilidad de implementarlos en el marco del Sistema Cantonal de Protección Integral de Derechos. Al respecto, en el cantón Tulcán según la ordenanza respectiva dicho sistema integra a los sistemas especializados, reconociendo su interrelación. Sin embargo, según los marcos legales que dotan de estructura a cada uno, en su conformación y procedimientos también existen diferencias.

Con relación a la conformación, el único que señala expresamente a los CCPD como miembros, es el SNDPINA. En el caso del sistema de protección integral de derechos de las personas adultas mayores, se hace referencia a los CCPD como una atribución de los GAD Municipales, de la siguiente manera: “Los municipios y distritos metropolitanos, garantizarán el funcionamiento de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos, de políticas y servicios especializados a favor de las personas adultas mayores” (Ley Orgánica para las Personas Adultas Mayores, 2019, Artículo 84, literal b.). Por su parte, la LOD y la LOIPEVCM no mencionan a los consejos cantonales de protección de derechos en la conformación de los sistemas respectivos.

Lo expuesto anteriormente demuestra una falta de claridad normativa en relación a cómo implementar el SNDPINA a nivel cantonal puesto que, mientras existe base legal³ que ubica al Consejo Cantonal de Protección de Derechos como ente articulador del Sistema Cantonal de Protección Integral de Derechos y sus sistemas especializados, las distintas leyes difieren entre sí respecto a la conformación de cada uno, dejando un vacío en su modo de implementación y articulación a nivel cantonal.

Con referencia a los procedimientos para la atención, protección y reparación de derechos en casos de vulneración de derechos, las leyes que rigen a cada uno de los cuatro sistemas especializados también presentan diferencias entre sí, lo cual ocasiona confusiones al momento de aplicarlos. Por ejemplo, en caso en el que una niña ha sido víctima de violencia, de acuerdo a los artículos 79 y 218 del CONA, las entidades de atención (MIES, Mineduc, MSP) pueden dictar medidas administrativas de protección de carácter provisional y las JCPD pueden dictar medidas administrativas de protección definitivas⁴. Mientras que, de acuerdo con los artículos 49, 55 y 56 de la LOIPEVCM las medidas administrativas de protección que disponen las juntas cantonales son de carácter provisional y las medidas definitivas son dictadas por los jueces y las juezas de violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar.

³ Artículo 341 de la Constitución. Artículo 54, literal j) del COOTAD. Artículo 598 del COOTAD. Artículo 9 de la LOCNI.

⁴ Cabe señalar que el artículo 218 del CONA establece que, de las medidas dispuestas por las Juntas Cantonales de Protección de Derechos puede recurrirse ante los Jueces de la Niñez y Adolescencia, contra cuya resolución en esta materia no cabrá recurso alguno. Por lo tanto, aunque las medidas dictadas por las Juntas Cantonales pueden ser modificadas, revocadas o ratificadas por un juez o jueza, su carácter no es provisional.

Tabla 7

Procedimientos sobre medidas de protección en cada sistema especializado de protección de derechos

Sistema	Entes competentes para dictar medidas de protección
Sistema nacional descentralizado de protección integral a la niñez y adolescencia	CONA (2003): Art. 79. - Medidas administrativas de protección provisionales: entidades de atención. Art. 218. - Medidas administrativas de protección definitivas: Jueces/zas de la Niñez y Adolescencia y Juntas Cantonales de Protección de Derechos, según quien haya prevenido en el conocimiento de los hechos. Art. 218. - Medidas judiciales de protección: Jueces/zas de la Niñez y Adolescencia.
Sistema nacional de protección integral de las personas con discapacidad	LOD (2012): Art. 100. - Medidas de protección de cumplimiento obligatorio. - Defensoría del Pueblo.
Sistema nacional integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres	LOIPEVCM (2018): Art. 49. - Medidas administrativas inmediatas de protección: Juntas Cantonales de Protección de Derechos y Tenencias Políticas. Arts. 55 y 56. - Medidas administrativas de protección definitivas: Unidades Judiciales de Violencia contra la Mujer y miembros del Núcleo Familiar.
Sistema nacional especializado de protección integral de los derechos de las personas adultas mayores	LOPAM: Art. 83, literal d). - Medidas administrativas de protección: Juntas Cantonales de Protección de Derechos.

Nota. La tabla muestra los procedimientos sobre medidas de protección en cada sistema especializado de protección de derechos según el marco legal vigente. Fuente: Elaborado a partir de artículos del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (2003, Artículos 79 y 218); Ley Orgánica de Discapacidades (2012, Artículo 100); Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018, Artículos 49, 55 y 56); Ley Orgánica para las Personas Adultas Mayores (2019, Artículo 83).

Lo anterior es una pequeña muestra de la complejidad existente para la implementación y funcionamiento del SNDPINA en los cantones, cuyo reconocimiento exige la necesidad de profundización a fin de promover una reforma normativa tendiente a conciliar los aspectos que dan lugar a la institucionalidad y procedimientos para la protección de derechos en los distintos sistemas especializados, sin que esto signifique anular la imperiosa necesidad de brindar una atención especializada en cada uno de estos.

Ante estas y otras dificultades, el SNDPINA se implementa de forma indistinta, siguiendo criterios propios de interpretación y en función de limitadas capacidades.

Ahí repercute que no se sabe bien cómo implementar los sistemas especializados, cada quien hace lo que cree que está bien en su territorio, según lo que se cree que debe hacer un Consejo Cantonal. Entonces, en los cuatro años de administración, hicimos el intento de implementar el Sistema en general, pero resulta complicado, por algunos factores. El tema de presupuesto, el tema de personal necesario en cantidad y conocimientos. Solo ahí se fue un tiempo, hasta que los compañeros puedan diferenciar que el Sistema de Protección no era solo la Junta y el Consejo, sino también instituciones del Ejecutivo, de Justicia y los sujetos de derechos (P. Almeida, entrevista, 14 de diciembre de 2023).

Normas regulativas. Cada actor tiene su propia norma que regula su actuar y procedimiento (protocolo o reglamento) según lo definido en el CONA. En el caso de las entidades de la Función Ejecutiva y de la Función Judicial, estos procedimientos rigen a nivel nacional y no todos son específicos para la niñez y adolescencia, sino que abarcan a los distintos grupos de atención prioritaria. A continuación se enlistan los siguientes protocolos y reglamentos⁵:

Tabla 8

Normas regulativas que se aplican al Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia

Nombre del protocolo o reglamento	Institución emisora	Año
Protocolo de atención a niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos contra la integridad sexual	Fiscalía General del Estado	2018
Protocolo para la gestión judicial y actuación pericial en casos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar	Consejo de la Judicatura	2021
Protocolo ecuatoriano de entrevista forense mediante escucha especializada para niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual	Consejo de la Judicatura	2019
Protocolos y Rutas de Actuación frente a situaciones de violencia detectada o cometida dentro del sistema educativo	Ministerio de Educación	2022
Protocolo general de actuación frente a la violencia contra niñas, niños, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y personas adultas mayores	Ministerio de Inclusión Económica y Social	2018
Protocolo para atención a víctimas de violencia de género y/o intrafamiliar reportadas en la base de datos ECU-911	Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos	2020
Normas de atención integral a víctimas de violencia basada en género y graves violaciones a los derechos humanos	Ministerio de Salud	2019
Ordenanza sustitutiva que organiza y regula el funcionamiento del Sistema Cantonal de Protección Integral de Derechos para los Grupos de Atención Prioritaria en el cantón Tulcán	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán	2023

⁵ No es posible afirmar que en esta lista consten todos los procedimientos existentes puesto que las entidades los emiten conforme su necesidad y avance en el abordaje de la complejidad de la problemática. Sin embargo, se enlistan los protocolos que utilizan los servidores públicos que fueron entrevistados.

Reglamento para la conformación de Consejos Consultivos y la elección de representantes al Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Tulcán	Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Tulcán	2021
Reglamento interno de la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Tulcán	Junta Cantonal de Protección de Derechos	2022

Nota. La tabla expone el listado de protocolos o reglamentos que utilizan las distintas instituciones estatales para el desempeño de sus funciones en materia de protección de derechos. Fuente: Elaborado a partir de la información obtenida por medio de las entrevistas realizadas.

4.1.2. Actores

Los actores y las normas están íntimamente ligados, toda vez que las decisiones y acciones de los actores guían la formación de las normas y estas direccionan el comportamiento de los mismos actores. Los actores pueden ser formales reconocidos por la autoridad y la ley, o informales (Hufty, 2009). En ese sentido, para el análisis de los actores se parte de aquello que establece la norma legal nacional dado que, desde la perspectiva neoinstitucionalista, las normas se institucionalizan convirtiéndose en instituciones que estructuran el marco de acción de los actores, generando que respondan a los valores institucionales.

De acuerdo con el objeto de estudio de esta investigación, el marco institucional establecido en la ley que estructura el campo de acción de los actores en materia de protección de la niñez y adolescencia es el SNDPINA. Según las funciones asignadas a las entidades que lo integran, es posible distinguir entre actores estratégicos, actores relevantes y actores secundarios, identificados en el caso particular de su acción en el cantón Tulcán.

Actores estratégicos. Los actores estratégicos disponen de los recursos de poder para incidir en la toma de decisiones, para modificar las reglas de funcionamiento y para hacer cumplir dichas reglas (Hufty, 2009). De acuerdo con lo definido en el Código de la Niñez y Adolescencia, los actores con capacidad de decisión, por un lado, son aquellos organismos con competencia en la definición, planificación, control y evaluación de la política pública de niñez y adolescencia, y por otro, los organismos de administración de justicia en la medida en que están facultados para analizar y resolver los casos de vulneración de derechos de los NNA.

En esa línea, un actor estratégico por excelencia es el ente rector del SNDIPINA, en tanto la rectoría es la atribución para emitir política pública y dictar normas reglamentarias. Al

respecto, de lo expuesto en el problema y los antecedentes de investigación, se identifica que del lado de los organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas públicas, hay una ausencia de actores estratégicos.

Si se considera que el CNNA se convirtió en CNI Intergeneracional se asumiría que es el nuevo rector del Sistema. Sin embargo, según la LOCNI, su finalidad es garantizar la igualdad y no discriminación de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores, mas no la protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia. De este modo, su participación en la formulación de la política pública consiste en transversalizar el enfoque de igualdad. Además, al ser instancias creadas sin representación desconcentrada, su presencia a nivel cantonal es inexistente. Es más, según la Secretaria Ejecutiva del Consejo Cantonal de Protección de Derechos del cantón Tulcán en la administración municipal 2019-2023,

por el cambio de funciones del antiguo Consejo de la Niñez y Adolescencia al nuevo Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, no existe directrices que vinculen lo nacional con lo cantonal. Y al dividirse en cinco consejos para la igualdad, no solo es que, con un enfoque se debe atender a algunos grupos como es el caso de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores en el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, sino que los cinco consejos trabajan desarticuladamente y como cada quien defiende su institución, cada uno se debe trabajar a su manera, sin emitir directrices técnicas claras (P. Almeida, entrevista, 14 de diciembre de 2023).

Por otro lado, si se considera la reforma al artículo 195 del CONA que definía las funciones del CNNA, se deduciría que el ente rector es el MIES, al ser responsable de la definición y evaluación de la “Política Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia”. No obstante, al derogarse las funciones de formulación de las directrices para la organización del SNDPINA a nivel nacional, de coordinación para su ejercicio a nivel cantonal y de vigilancia al cumplimiento de sus objetivos, el rol del MIES respecto al funcionamiento del SNDPINA no queda claro.

Esta ausencia de rectoría a nivel nacional repercute en la activación del Sistema a nivel local, puesto que al dejarse un vacío en la función de dirección, no existe un actor con el poder para facilitar los procesos de toma de decisión, con “la capacidad de influenciar sobre la naturaleza de la trama de relaciones, reglas y procedimientos” (Hufty, 2010, pág. 55).

Por su parte, entre los organismos de administración de justicia se sitúan como actores estratégicos a la Junta Cantonal de Protección de Derechos (JCPD) del cantón Tulcán; la Fiscalía Provincial del Carchi por medio de la Fiscalía de Violencia de Género y Delincuencia Juvenil; y el Consejo de la Judicatura por medio de la Unidad Judicial Especializada contra la Violencia a la Mujer y miembros del Núcleo Familiar, y la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia.

La JCPD de Tulcán es un organismo administrativo creado por el GAD Municipal. “Tiene como función pública la protección y restitución de derechos individuales y colectivos de los grupos de atención prioritaria y aquellos que se encuentran en situación de exclusión, discriminación o violencia” (Ordenanza sustitutiva que organiza y regula el funcionamiento del Sistema Cantonal de Protección Integral de Derechos para los Grupos de Atención Prioritaria en el cantón Tulcán, 2023, Artículo 37). Su naturaleza implica que está facultada para dictaminar resoluciones en casos de amenaza o vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes, y otros GAP, por medio de la disposición de medidas administrativas de protección y el vigilancia de su cumplimiento. En el ejercicio de sus funciones, no tiene “injerencia administrativa ni funcional de ninguna autoridad municipal ni de ningún otro funcionario público o privado, por lo que sus decisiones no están sujetas a revisión, impugnación o apelación ante el ente municipal” (Ordenanza sustitutiva que organiza y regula el funcionamiento del Sistema Cantonal de Protección Integral de Derechos para los Grupos de Atención Prioritaria en el cantón Tulcán, 2023, Artículo 37).

De lo anterior, se observa que su acción no es exclusiva para la niñez y adolescencia. Sin embargo, al tener autonomía para tomar decisiones en casos de infracciones no penales, adquieren capacidad para modificar las reglas en la medida en que, los criterios que guían sus decisiones pueden convertirse en puntos de referencia para la interpretación y aplicación de los procedimientos en casos similares, y con ello pueden dotar de contenido práctico a la normas que estructuran los procedimientos para la protección de derechos de los NNA. Así lo señala, una de los miembros principales de la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Tulcán:

Para tomar las mejores medidas, analizamos los tres como miembros de Junta, cada cual, desde su área, el tema jurídico, el tema de trabajo social y el tema en el área psicológica. Le damos a cada caso su individualidad, porque no todos los casos se los puede manejar de la misma forma, pero nuestros criterios de un caso ya nos orientan para el análisis de otros casos, y sobre todo, nos ayudan para crear

nuestros manuales de procedimiento. Por ejemplo, definimos que es importante que la elección de los miembros de Junta no sean solo de abogados sino que también se tomen en cuenta las áreas de trabajo social y psicología (S. Rosales, entrevista, 20 de julio de 2023).

En el ámbito de administración de la justicia, la Fiscalía General del Estado realiza “la investigación pre procesal y procesal penal”, para sustentar una acusación en contra de quienes se presume han cometido algún “delito que atente contra la vida, la seguridad o los bienes de otra persona”. Sus argumentos son presentados ante el juez o jueza competente, para su consideración en el juicio penal (Constitución de la República del Ecuador, 2008. Artículo 195).

La Fiscalía opera de manera desconcentrada por medio de fiscalías provinciales y fiscalías cantonales. En cada una de estas jurisdicciones se cuenta con el Servicio de Atención Integral (SAI) y fiscalías especializadas (Fiscalía General del Estado [FGE], 2012). Entre las fiscalías especializadas está la Fiscalía Especializada en Violencia de Género para investigar y judicializar los delitos de violencia contra las mujeres, de acuerdo con lo establecido en el Código Orgánico Integral Penal, en donde se incluye a las niñas y las adolescentes. Para el efecto, cuenta con la colaboración de la unidad especializada de la Policía Nacional, Unidad Nacional de Investigación y Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (Unipen) (FGE, 2020).

El SAI brinda atención a toda persona que ha sido víctima de un delito, con especial énfasis a las víctimas de violencia sexual e intrafamiliar. Si se trata de un delito de violencia de género, sexual o intrafamiliar, la víctima es referida a la Unidad de Atención en Peritaje Integral (UAPI). Con el objetivo de reducir los tiempos en la realización de peritajes, esta unidad cuenta con los servicios de medicina legal, atención psicológica y trabajo social (FGE, 2020).

Dentro de la categoría de delito de violencia intrafamiliar se incluye a los niños. Por lo tanto, es preciso indicar que el Fiscal de Violencia de Género y Delincuencia Juvenil designado para la provincia del Carchi, coincide con lo expuesto por Rodrigues dos Santos (2018) en cuanto a la ausencia de una fiscalía especializada en niñez y adolescencia:

Lamentablemente en nuestro país, en nuestro sistema de justicia, no existe una especialización directa, en donde, se diga que un fiscal está especializado en niñez o adolescencia, son los conocimientos, nuestra preparación, nuestros estudios y

todo lo que concierne para el buen desarrollo de lo que nos compete a nosotros en el ejercicio de la actividad dentro del sector público (H. Velasco, entrevista, 20 de julio de 2023).

No obstante, de acuerdo con lo señalado por la psicóloga perito que forma parte de la fiscalía en mención, observando el principio de interés superior del niño, se atienden sus casos con prioridad. Aunque se identifica efectos negativos en esta acción, precisamente por la ausencia de fiscalías específicas para cada grupo de población:

Se va dando prioridad, por ejemplo, a casos de abuso sexual en niños, niñas y adolescentes. Entonces, lastimosamente, tengo que decirlo bien, un caso de abuso sexual en una niña, niño, adolescente se da prioridad frente a los de violencia de una mujer. Digo lastimosamente porque a veces las mujeres, mientras yo atiendo casos de niños, niñas y adolescentes, al no encontrar una respuesta de pronto dice voy a regresar con mi esposo y regresa. O sea, tengo que decirle señora, yo sé que a usted le golpearon hoy, pero yo tengo que verla en un mes porque tengo que dar prioridad a estos niños y es lógico que tengo que dar prioridad a los niños, pero estoy contribuyendo a que una mujer desista de la denuncia, es decir, no acceda a la justicia (M.J. Alvarez, 21 de junio de 2023).

Es en este punto en donde en el ejercicio de sus funciones, la Fiscalía se constituye en un actor estratégico, en tanto identifica tensiones en la práctica que motivan la generación de alertas respecto a los efectos negativos de las limitaciones en la estructura del sistema para brindar atención especializada a NNA, al disponer a la vez, la atención a otros grupos de atención prioritaria. Esta práctica generadora de alertas propicia la institución de criterios consistentes que, al formar parte de los protocolos y manuales de Fiscalía, se convierten en referencias normativas.

De la misma manera, las juezas y los jueces de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, y de la Unidad Judicial Especializada en Violencia contra la Mujer y miembros del Núcleo Familiar, atienden las causas según la materia que les corresponda.

La Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia es el órgano de apelaciones de las resoluciones emitidas por la Junta Cantonal de Protección de Derechos. Es decir somos la última instancia de las decisiones administrativas, siempre buscando no duplicar los esfuerzos. Por ejemplo, en reuniones con la

Junta hemos venido corrigiendo acciones como el hecho de que existan procedimientos jurisdiccionales en donde nuestras decisiones han sido modificadas por la Junta, cosa que es improcedente, ya que la decisión jurisdiccional prima ante la decisión administrativa. Pero para eso, tanto los jueces como los miembros de Junta debemos identificar muy bien el tipo de vulneración de derechos, para diferenciar quién debe actuar y cómo (G. Ubidia, entrevista, 23 de junio de 2023).

La competencia para conocer y resolver los hechos y actos de violencia contra las mujeres, incluidas las NNA es ejercida por la Unidad Judicial Especializada en Violencia contra la Mujer y miembros del Núcleo Familiar (Consejo de la Judicatura, 2019). La gestión del servicio especializado se distribuye en atención especializada a las víctimas y proceso jurisdiccional.

En el marco de la atención especializada se asegura la primera acogida a la víctima, en donde se realiza el respectivo peritaje integral según el tipo de violencia y la evaluación de los niveles de riesgo para la vida de la persona, en función de lo cual, se dictan las medidas de protección a favor de la víctima. Para ello, la Unidad Judicial cuenta con una unidad técnica conformada por profesionales en medicina, psicología y trabajo social. El proceso jurisdiccional consiste en realizar investigación para la sustanciación del proceso (análisis de pruebas), efectuar las audiencias de juzgamiento, dictar sentencia y velar por la ejecución de las medidas de protección que hayan sido dictadas (Consejo de la Judicatura, 2019).

Las unidades judiciales toman decisiones sustentadas en los principios rectores del sistema (meta normas) que, al aplicarse a cada caso específico, se convierten en medidas con el poder de (re)estructurar la situación de los NNA, en tanto entrañan cambios en la dinámica familiar o comunitaria que originó la vulneración (por ejemplo, implica un cambio respecto a un entorno familiar negligente o violento). Por consiguiente, de la misma manera que los otros organismos de justicia tienen el poder para instaurar en la práctica, modos de actuar que pasan a formar parte de una conducta institucional que da estructura al funcionamiento operativo del SNDPINA en casos de vulneración de derechos de NNA.

La interpretación de las leyes correspondientes permite a los jueces y juezas identificar los vacíos o contradicciones entre cuerpos legales, a partir de lo cual se modifican procedimientos y se establecen protocolos de atención. No obstante, aun cuando tienen el

poder para integrar una respuesta institucional, sus acciones en relación con la modificación de las reglas solo alcanzan a sus procedimientos internos, pues, por un lado, se concibe que,

cada organismo sabe lo que tiene que hacer porque está en el código. El código ya nos dice. Ninguno está por decirle al otro cómo debe actuar. Se dictan las medidas, se dice que el niño en cuestión necesita sesiones de atención psicológica y la Junta o directamente el Ministerio de Salud tiene que ejecutar la medida (G. Ubidia, entrevista, 23 de junio de 2023).

Por otro lado, la legitimidad de ese poder se enfrenta a la estructura de funcionamiento de los otros actores involucrados en la ejecución de las medidas de protección. Por ejemplo, cuando la medida exige un tratamiento psicológico para la víctima,

primero tiene que ir a coger la cita, yo no tengo personal para acompañarle. Quise trabajar con el Ministerio de Salud Pública para ver si se hace el agendamiento vía telefónica, desde nosotros como Unidad Judicial, pero no se pudo hacer. Me dijeron que no se podía hacer eso, que tenían que ir directamente a coger el turno. Entonces uno se les envía, vaya a coger el turno para el tratamiento, aquí está el oficio que va de la Unidad. No hay distinción, no hay tratamiento de víctima, simplemente como cualquier persona espere para el turno, para el día que le toque (M. Lucero, entrevista, 21 de junio de 2023).

Sin embargo, el análisis del caso que realizan las Unidades Judiciales da lugar a la identificación de nuevos procesos necesarios para avanzar en la eliminación de actos de violencia contra NNA, motivando su movilización para conseguirlos. Aunque según lo señala la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o miembros del Núcleo Familiar, estos no se hayan instituido, sus acciones dejan ver su capacidad para incidir en las bases para la protección de derechos:

Hace falta que trabajemos en prevención de lo que produce la violencia. Por eso, yo como jueza de violencia me movilicé mucho con el Ministerio de Salud exigiendo que incluyan un psicólogo o psicóloga para tratar al agresor. Porque generalmente cuando se denuncia es porque han pasado varios hechos de violencia. Entonces debemos trabajar con los agresores para que no generen más violencia. Antes trabajaba estos casos con un psicólogo, pero él salió del hospital y ahora me dicen no, no hay tratamiento para agresores, debe venir como cualquier

otro ciudadano. Yo sigo remitiendo eso como medida de protección, pero no está dando resultado. Crear instituciones en donde se trate a los agresores es super importante para tratar los casos desde las dos perspectivas, desde el tema de la pena y desde el tema psicológico (M. Lucero, entrevista, 21 de junio de 2023).

Actores relevantes. Son actores relevantes aquellos que cuentan con una posición de poder, pero no la ejercen. Como se señaló en el análisis de los actores estratégicos, en lo relacionado con la definición de autoridad del SNDPINA existen vacíos y tensiones que dificultan su ejercicio ubicando a los actores con poder, en el lugar de actores relevantes. Es el caso del Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Tulcán (CCPD-T) y el GAD Municipal de Tulcán.

En referencia al CCPD, corresponde indicar que con la derogación de los artículos 201, 202, 203 y 204 del CONA referentes a los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia, se suprimieron las competencias respecto al funcionamiento de SNDPINA en los cantones, y con la conversión de estos en Consejos Cantonales de Protección de Derechos, el ejercicio de dirección estratégica del Sistema a nivel cantonal es confuso. De la misma manera que con el CNI Intergeneracional, con el CCPD se deja de lado el enfoque de especialidad en la niñez y adolescencia. Es así que, el “CCPD-T es un organismo colegiado [...] encargado de velar por el cumplimiento de los derechos de los grupos de atención prioritaria y aquellos que requieren consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia” (Ordenanza sustitutiva que organiza y regula el funcionamiento del Sistema Cantonal de Protección Integral de Derechos para los Grupos de Atención Prioritaria en el cantón Tulcán, 2023, Artículo 9). Tiene responsabilidades sobre la política pública de protección de derechos en el marco de los cinco enfoques de igualdad, alineándose a los CNI.⁶

Por lo tanto, el CCPD-T no es exclusivo para la protección de derechos de la niñez y adolescencia. Sin embargo, al ser “la entidad articuladora del Sistema Cantonal de Protección Integral de Derechos de Tulcán” (Ordenanza sustitutiva que organiza y regula el funcionamiento del Sistema Cantonal de Protección Integral de Derechos para los Grupos de Atención Prioritaria en el cantón Tulcán, 2023, Artículo 9), se convierte en

⁶ El CCPD-T tendrá a su cargo la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas cantonales de protección de derechos relacionadas con los enfoques de género, generacionales, interculturales, discapacidades y movilidad humana. Articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad (Ordenanza sustitutiva que organiza y regula el funcionamiento del Sistema Cantonal de Protección Integral de Derechos para los Grupos de Atención Prioritaria en el cantón Tulcán, 2023, Artículo 10).

actor del SNDPINA, toda vez que este está “conformado por los sistemas especializados definidos en la ley” (Ordenanza sustitutiva que organiza y regula el funcionamiento del Sistema Cantonal de Protección Integral de Derechos para los Grupos de Atención Prioritaria en el cantón Tulcán, 2023, Artículo 6).

A decir de la Secretaria Ejecutiva del CCPD-T, esta definición normativa ha sido un paso importante para empezar a reconocer el rol de este organismo en materia de protección de derechos, aunque haga falta mucho camino para alcanzar su legitimidad: “La legitimidad no se la ha trabajado. Pero, poner la Ordenanza en debate en el Consejo Municipal si ha sido un logro, aunque faltó tiempo para implementarla” (P. Almeida, entrevista, 14 de diciembre de 2023).

Esta falta de legitimidad estaría dada principalmente por una falta de apropiación de su rol por parte del GAD Municipal. Este organismo tiene como función implementar el sistema cantonal de protección integral, a través de la conformación de la Junta Cantonal y del Consejo Cantonal de Protección de Derechos presidido por el Alcalde (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Artículos 54, 57 y 60). A pesar de ello, no ejerce su poder debido a dos factores. El primero y más importante, es que no entiende su rol estratégico en el marco de la protección de derechos. Tal como lo señala la Secretaria Ejecutiva del CCPD-T y lo asiente el Juez de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia:

en el Municipio no entienden, me atrevería a decir, cuál es el rol que tiene el Consejo Cantonal y que al presidirlo, se puede hacer que este espacio ayude a mejorar la calidad de vida de los habitantes desde los derechos. Entonces, no miran la importancia que tienen para definir política pública. Creen que el Consejo está para ejecutar actividades sueltas, conmemorar el día de esto, el día de lo otro. (P. Almeida, entrevista, 14 de diciembre de 2023). Si desde las autoridades municipales le dieran importancia a lo que debe hacer el Consejo, pienso que sería menos complicado coordinar con las instituciones, porque con alguien a la cabeza se trabajaría para articular a los demás. Entonces, la debilidad que está adentro, se refleja afuera (G. Ubidía, entrevista, 23 de junio de 2023).

Un segundo factor consiste en la tensión existente en el ejercicio de las rectorías de política pública dada la naturaleza de la descentralización. Así como lo señala la Carta Magna “el Estado ecuatoriano es de administración descentralizada regido por el principio de centralización política” (Constitución de la República del Ecuador, 2008,

Artículo 1). En consecuencia, la autonomía de los GAD se ejerce dependiendo de la dirección política del gobierno nacional. Se trata entonces de una descentralización administrativa sujeta a una centralidad política, que limita la capacidad de toma de decisiones políticas por parte de los GAD.

La centralización de las decisiones de políticas, planes, programas o proyectos sin tomar en cuenta a otros actores, dificulta la gestión y el compromiso desde lo local en una problemática que demanda también un abordaje con enfoque local. Es necesario superar los desincentivos existentes para que los GAD lideren y prioricen las políticas de protección de derechos en sus PDOT [Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial] (F. Méndez, entrevista, 15 de diciembre de 2023).

Si bien el GAD Municipal es el órgano ejecutivo local y como tal es el rector de la política pública local, su rectoría se supedita a las definiciones del gobierno central. Por lo tanto, es en este punto en donde se origina la tensión, en tanto la Constitución establece que los ministerios y secretarías del gobierno nacional son los rectores de la política pública, y las políticas de los GAD deben alinearse a estas. Por eso,

sí un municipio considera relevante una problemática social de su cantón que no se contempla en las políticas públicas nacionales, y la incluye en su PDOT, su capacidad de respuesta efectiva es baja, debido a que el abordaje de una problemática social requiere también de la acción de las instituciones del gobierno central, la cual no se genera si antes no ha sido dispuesta por sus autoridades políticas (F. Méndez, entrevista, 15 de diciembre de 2023).

En consecuencia, si bien el alcalde preside el CCPD-T, según su Secretaria Ejecutiva, tiene bajo nivel de convocatoria porque

desde los ministerios de educación, salud, MIES se considera que no tienen que ceñirse a lo que dice el GAD porque ellos son los rectores de la política pública de educación, salud, protección de derechos, no el Municipio. Esos ministerios son el Ejecutivo y están por encima de los GAD. Entonces, cómo el GAD puede decirles lo que tienen que hacer. Ahí se ve el desinterés de las instituciones cuando a las reuniones de Consejo envían a distintos funcionarios, a una reunión va una persona y a la siguiente otra, muchas veces no tienen ni idea de lo que se está tratando, a pesar de que se dice que la delegación debe ser formal y por escrito a

una misma persona para que no se rompa el hilo (P. Almeida, entrevista, 14 de diciembre de 2023).

A partir de estas reflexiones la Secretaria Ejecutiva del CCPD-T expresa que, la rectoría del SNDPINA le corresponde al MIES. No obstante, desde la representación en territorio de esta entidad conferida a la Dirección Distrital, se asume un rol de prestador de servicios y respecto a su posición con relación a la rectoría del SNDPINA hay un desconocimiento y desinterés, que fue posible constatar en la realización de esta investigación puesto que al dialogar con el Director Distrital para ser entrevistado, él expresó que no estaba en la capacidad de responder a este tema. Por lo tanto, el MIES también se sitúa como un actor relevante, toda vez que se considera que esta institución no puede ejercer la rectoría en el territorio puesto que en los distritos solo son unidades operativas para la prestación de servicios, por consiguiente se deben a los mandatos de planta central: “nos piden que como representantes del MIES nos comprometamos, pero no podemos porque nos toca consultar con las autoridades, nos toca ver qué dicen en planta central. Lo hacemos, pero cuando cambian el director distrital toca iniciar de nuevo” (G. Racines, entrevista, 20 de noviembre de 2023).

Otro actor con poder para la definición de las reglas es la Defensoría del Pueblo, puesto que es la “encargada de velar por la promoción, protección y tutela de los derechos de todas las personas en el territorio nacional, de las ecuatorianas y los ecuatorianos en el exterior y de los derechos de la naturaleza” (Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, 2019, Artículo 3). Sin embargo, su presencia a nivel local consiste en capacitar en temas de derechos cuando así lo solicita alguna institución, y en recibir denuncias de vulneraciones de derechos en contra de cualquier persona cometida por una entidad del Estado.

Actores secundarios. Los actores que no tienen incidencia suficiente para modificar las reglas de funcionamiento del SNDPINA son las entidades que prestan servicios. Su participación se centra en brindar atención a los NNA según las disposiciones y resoluciones de los actores estratégicos. De este modo, estos actores aportan a la protección de derechos en el marco del cumplimiento de la política pública y de las medidas de protección que dictan los organismos administrativos y judiciales.

Entre estos actores están las Unidades Operativas Desconcentradas de la Función Ejecutiva y sus prestadores de servicios: Dirección Distrital de Educación en conjunto con

las instituciones educativas del cantón; Dirección Distrital del Ministerio de Salud y sus establecimientos de salud; Dirección Distrital del Ministerio de Inclusión Económica y Social; Oficina Técnica del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, Casa de Acogida de NNA ‘Noel’ del GAD Municipal de Tulcán; Unidad Nacional de Investigación y Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (Unipen); Defensoría Pública; Organizaciones No Gubernamentales (ONG) como Aldeas Infantiles SOS, Organización Hebrea de Ayuda para Inmigrantes y Refugiados (HIAS), Plan Internacional, Misión Scalabriniana, Servicio Jesuita de Refugiados y Migrantes (JRS), Comité Internacional de Rescate (IRC), Fundación de las Américas (FUDELA); y Agencias oficiales de cooperación internacional como Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef).

Actores no activos. De acuerdo con el CONA, son parte del SNDPINA los Consejos Consultivos de Niñez y Adolescencia y las Defensorías Comunitarias. Según el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (2003), los consejos consultivos de la niñez y adolescencia pertenecen al organismo de definición, planificación, control y evaluación de políticas (es decir al CCPD), y las defensorías comunitarias, a los organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos (Artículo 190).

Al respecto, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) señala que “los Consejos Consultivos son mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta. [...] Su función es meramente consultiva” (Artículo 80). Por consiguiente, en materia de protección de derechos de la niñez y adolescencia, se debe conformar el Consejo Consultivo de Niñez y Adolescencia. En el cantón Tulcán, en el marco de elaboración de la Agenda Local para la Igualdad 2019-2023, se conformaron los Consejos Consultivos, entre ellos el de niños, niñas y adolescentes (GADMT; CCPDT; PNUD, 2019). Sin embargo, su participación fue diluyéndose.

Organizaciones sociales en niñez y adolescencia, no existen acá, bueno por lo menos yo no tengo conocimiento de que acá existan organizaciones sociales en el tema de niñez. Pero como todos los consejos, el de los adolescentes fue elegido. Se convocó a los colegios con una coordinación con el Ministerio de Educación. Se conversó que vayan representantes de los consejos estudiantiles. Fueron todos, pero por una disposición desde el Ministerio, logramos reunirlos y ahí conformar el consejo consultivo. Empezamos con capacitación para que los chicos entiendan cuál iba a ser su rol, y decían, pues no, ahora no, porque tengo muchos deberes,

porque esto, porque tengo una reunión con mis amigos. Asistieron a unas dos reuniones, de ahí no, hubo poco interés. Se convoca, se convoca, pero no hay respuesta de los chicos (P. Almeida, entrevista, 14 de diciembre de 2023).

En relación a las defensorías comunitarias, en el cantón Tulcán no se conformaron durante la administración municipal 2019-2023. No obstante, es relevante señalarlas debido a su rol como mecanismos de participación ciudadana. Según el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (2003) las defensorías 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. Podrán intervenir en los casos de violación a los derechos de la niñez y adolescencia y ejercer las acciones administrativas y judiciales que estén a su alcance cuando sea necesario, coordinando su actuación con la Defensoría del Pueblo (Artículo 208).

4.1.3. Procesos

De acuerdo con lo que establece el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia de 2003, en su artículo 193, la protección integral de derechos de la niñez y adolescencia implica actuar en la promoción, prevención, atención, protección y restitución de los derechos.

Procesos de promoción de derechos y prevención de la vulneración. La promoción de derechos se refiere a las acciones o alternativas viables para que las personas y las comunidades participen activamente en el proceso de búsqueda del desarrollo colectivo; potenciando sus capacidades y modificando sus conductas actuales para adoptar nuevas prácticas. Consiste en implementar mecanismos de sensibilización y concientización para cambiar las formas de pensar y actuar de las personas, a fin de eliminar progresivamente patrones socioculturales que justifican o naturalizan la discriminación, desigualdad y violencia hacia los NNA.

Las acciones de promoción de derechos buscan, por un lado, que las personas asuman un comportamiento de respeto y cumplimiento de los derechos de los NNA, y por otro, que ellos desarrollen habilidades para que puedan defender sus derechos. De este modo, la promoción guarda una estrecha relación con la prevención: si las acciones de promoción modifican las prácticas discriminatorias, con ello se contribuye a la prevención de situaciones en donde se vulnere los derechos de los NNA.

Por lo tanto, ligadas a las acciones de promoción, las de prevención buscan evitar o reducir la amenaza o riesgo de vulneración de derechos, lo cual implica estar alerta respecto a los factores de riesgo, contribuir a su reducción y eliminar sus posibles causas. En el cantón Tulcán, estas acciones se desarrollan de manera desarticulada, cada institución lleva sus propias agendas y muchas veces se duplican esfuerzos. Por ejemplo, el Ministerio de Educación cuenta con el programa Educando en Familia, en donde se incluyen temas sobre embarazo en adolescentes y consumos de drogas, mismos que también aborda el Ministerio de Salud en la provisión de servicios amigables para adolescentes. En ese sentido

para garantizar derechos no hace falta diseñar más políticas públicas porque lo que se debe hacer ya está en la normativa. Lo que hace falta son intervenciones concretas y articuladas, con base en las especificidades de los territorios. Ahí está el rol del Estado, de conocer las realidades de los territorios. Se ha constatado que los GAD no son considerados verdaderamente en el diseño de las políticas públicas nacionales y tampoco cuentan con políticas claras para articularse. Por eso realizan acciones aisladas que no garantizan derechos de forma eficaz (S. Cañamar, entrevista, 21 de agosto de 2023).

Procesos de atención en casos de vulneración de derechos. La atención en casos de vulneración de derechos de NNA supone garantizar la prestación de servicios y atención especializada, prioritaria y oportuna, médica, psicológica, socioeconómica y asesoría jurídica, a los NNA cuyos derechos han sido vulnerados. Para el efecto se establecen canales e instancias específicas y confiables para enviar un reclamo, presentar una denuncia u otras vías recursivas administrativas y/o judiciales.

Como se señaló en lo relativo a las normas regulativas, existen innumerables rutas y protocolos de atención a niñas, niños y adolescentes cuyos derechos están amenazados o han sido vulnerados. Al encontrarse dispersos o incompletos, definidos por una sola institución o a manera de acuerdo interinstitucional, estos no necesariamente logran armonizar las acciones de las entidades que intervienen en los procesos.

Procesos de protección y restitución de derechos. La violación de un derecho se da cuando alguna de las condiciones o de los servicios que son necesarios para su ejercicio deja de tener vigencia para un niño, niña o adolescente. La protección y restitución de ese derecho no puede reducirse a atender las consecuencias y los efectos provocados por su

violación, sino que exige restablecer las condiciones y los servicios cuya ausencia la provocaron. Por eso, restituir significa detener el hecho que está produciendo la violación, atender sus consecuencias y efectos, reconstruir las condiciones y los servicios o garantizar que el NNA cuyo derecho fue violentado, vuelva a tener acceso a esas condiciones y servicios, dejando implantados los mecanismos y las condiciones para prevenir que la violación se repita (Defensoría del Pueblo, 2020).

Detener el hecho que está produciendo la violación del derecho significa tomar las medidas de protección necesarias para evitar que el NNA siga expuesto a la situación que le está generando daño o perjuicio. Estas medidas de protección pueden ser emergentes, administrativas o judiciales, dependiendo de la gravedad del hecho.

Atender las consecuencias y efectos de la violación del derecho significa brindar atención integral al NNA para que pueda desenvolverse en la sociedad sin que la afectación sufrida le siga haciendo daño. Esto implicaría que, por ejemplo, en caso de maltrato, la niña o niño sea atendido para sanar sus efectos tanto físicos por medio de atención médica, como emocionales por medio de asistencia psicológica.

Garantizar que un NNA cuyo derecho fue violado tenga acceso a las condiciones y servicios cuya ausencia provocó la violación significa que después del hecho que vulneró el derecho, el entorno en el cual el NNA debe desarrollarse garantice las condiciones para que este ejerza plenamente sus derechos. En el ejemplo anterior, implicaría que el medio familiar del NNA sea seguro y permita su sano crecimiento.

Crear las condiciones para prevenir que la violación se repita significa actuar más allá del hecho en cuestión, más allá del niño o niña que sufrió la violación de su derecho, implica actuar para que en la sociedad no se vuelva a producir un hecho de similares características. Es decir, se trata de intervenir en la esfera de la prevención de hechos que vulneran los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

De lo analizado en este trabajo, es pertinente señalar que para la materialización de los elementos arriba señalados se requiere de la confluencia de varios factores, tales como: normativa especializada en niñez y adolescencia; estructura institucional que asegure la especialización y articulación de acciones entre diferentes actores, y que cuente con los recursos económicos suficientes para el cumplimiento de sus funciones según procedimientos claramente definidos; sistemas de información actualizada; infraestructura adecuada para la aplicación de medidas de protección (salas para audiencias que aseguren privacidad y sean amigables para la niñez); y equipos de profesionales debidamente sensibilizados, suficientes en número y capacidades.

A partir de lo anterior se puede afirmar que a pesar de encontrarse expresa en el CONA y otras leyes, la restitución de derechos constituye una gran deuda del Estado, cuya superación exige la adopción de medidas profundas a nivel nacional y local.

4.1.4. Puntos nodales

De acuerdo con las normas constitutivas analizada previamente, el Consejo Cantonal de Protección de Derechos es el espacio en donde los actores toman decisiones, llegan a acuerdos y elaboran normas (Hufty, 2009). Sin embargo, aunque

existió posicionamiento, a la vez hubo resistencia ante el Consejo [...] Porque tener el conocimiento de lo que es el sistema puede ayudarte, pero también puede perjudicarte, porque tú crees que debes señalar el camino por donde deben ir las instituciones, pero cuando las instituciones no tienen el interés tampoco de decir, no mejor por aquí, entonces fue como entrar en esa bronca de que así deberíamos caminar, así se debería hacer para que las cosas funcionen [...] Son 20 años de código de niñez, 20 años de sistema y no hemos avanzado nada en la articulación. Me decían ‘no pues, como va a ser que una persona de afuera nos diga lo que tenemos que hacer. Da desesperación, tener el conocimiento y ver que las cosas no caminan, y no sé si en algún momento caminarán, porque esta realidad cantonal no creo que es sólo aquí, en nuestro cantón, esta realidad creo que es en el 80 % de los cantones del Ecuador (P. Almeida, entrevista, 14 de diciembre de 2023).

Esta situación muestra que en la práctica, durante la administración municipal 2019 - 2023 no existió un verdadero espacio en los que normas, procesos y actores para la protección de la niñez y adolescencia se encontraban. “El Consejo tuvo baja legitimidad, poca capacidad de convocatoria, escasos recursos técnicos y de presupuesto [...], no fue reconocido por las demás instituciones como un espacio relevante” (R. Rocha, entrevista, 23 de octubre de 2023). La articulación que debía existir entre todos, hubo mínimamente una articulación hablando de Junta Cantonal, porque hay casos que resolver y cosas que desde la norma obligan que se activen las instituciones. Pero llega hasta ahí (P. Almeida, entrevista, 14 de diciembre de 2023).

En consecuencia, el SNDPINA en sí mismo no estuvo activo. Sus actores desarrollaron sus acciones de manera fragmentada, aislada o bajo una coordinación coyuntural según sea el caso. A decir de los miembros de la JCPD, el personal de las Unidades Judiciales y del Ministerio de Educación entrevistados, si el caso de vulneración de derechos lo

ameritaba, las instituciones se reunían para analizarlo en conjunto. Generalmente estas convocatorias las realizaba la JCPD.

Por lo tanto, estos puntos nodales adquieren un carácter de informales, al ser producto de la cotidianidad en el actuar de los actores, pero según una coyuntura específica y no una regularidad debidamente definida como parte de un proceso de toma de decisiones.

Por otro lado, la inexistente participación de los niños, niñas y adolescentes en el Consejo Cantonal de Protección de Derechos, confirma que la gobernanza para la protección de derechos de la niñez y adolescencia existe de manera simbólica mas que real. El SNDPINA existe normativamente que su funcionamiento práctico en el cantón Tulcán obedece a lo que cada institución realiza según sus propias normas regulativas. La interacción entre actores se da de acuerdo a las rutas y protocolos de atención en casos de vulneración de derechos, de manera tal que, sus procesos dan cuenta de un accionar reactivo según sea el caso.

En síntesis, partiendo de la inexistencia de puntos nodales específicos y bien definidos, y que los procesos en lo que tiene que ver con la promoción de derechos, la prevención de la vulneración de derechos, la atención, protección y restitución de derechos se realizan de manera desarticulada, se identifica que la interacción entre los actores se da de forma discrecional. Según la situación, si es emergente, los actores se reúnen, o si la situación requiere de un análisis minucioso. Por lo tanto, la naturaleza del caso marca la dinámica de interacción. En caso de considerar que no es necesaria el abordaje colectivo del caso, cada actor actúa en función de su interpretación del marco legal y según sus procedimientos y protocolos internos, esperando que los demás actores actúen de la misma forma.

De esta manera, se constata que en el cantón Tulcán sucede lo que Nunez-Picado (2017) señala refiriéndose al sistema de protección de Costa Rica

a pesar de que las organizaciones estatales están obligadas por ley a participar en el [Sistema], en la práctica no se han implicado en el proceso o han adoptado roles pasivos, ejecutando solamente aquello que de por sí se encuentra en su accionar habitual. Es decir, que aun si [el Sistema] no existiera, los resultados que se han obtenido hasta el momento, se hubieran dado de igual manera, pues las funciones y responsabilidades de cada organización pueden realizarse de manera independiente o en coordinaciones mucho menos complejas que las establecidas en el [Sistema] (pág. 104).

4.2. Fase 2: Percepciones de los niños, niñas, adolescentes y organizaciones de la sociedad civil sobre el rol del Estado en la protección integral a la niñez y adolescencia, en el cantón Tulcán

De acuerdo con la doctrina de protección integral, los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos, lo cual significa que gozan de los mismos derechos que una persona adulta. Corresponde al Estado, la familia y la sociedad en general, garantizar las condiciones para su ejercicio. Por lo tanto, el Estado

debe generar las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, y debe priorizar su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial [...] en virtud de su condición etaria [...]” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Artículo 341).

En esta línea, la protección de derechos implica: a) Actuar para crear las condiciones sociales, económicas y culturales para el ejercicio de derechos de los NNA por medio de servicios (educación, salud, etc.) provistos de manera universal; b) Atender a los NNA que se encuentran en situación especial de vulnerabilidad (NNA en pobreza extrema, afectados por desastres o conflictos armados); y c) Establecer mecanismos de protección especial a aquellos NNA en situación de amenaza o violación de sus derechos, actuando en la promoción, prevención, atención y reparación de los derechos (Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, 2003, Artículo 193).

En este escenario, la protección integral a la niñez y adolescencia, “reconoce y promueve derechos, no los viola ni restringe” (Beloff, 2004, pág. 22), garantizando las condiciones inherentes a su pleno ejercicio. Esta definición implica que la actuación del Estado debe alinearse a las cuatro obligaciones fundamentales reconocidas en los marcos jurídicos internacionales de derechos humanos: garantizar, proteger, promover y respetar.

La obligación de garantizar se refiere a “adoptar las medidas necesarias que faciliten el ejercicio de los derechos” (Defensoría del Pueblo, 2021, pág. 30), tales como la provisión de servicios de educación y salud. La obligación de proteger implica crear mecanismos para “impedir que terceros interfieran, impidan u obstaculicen el ejercicio de derechos” (Defensoría del Pueblo, 2021, pág. 29), por ejemplo, instituyendo políticas y procedimientos que aseguren la legalidad en la investigación, sanción y restitución de derechos. La obligación de promover tiene que ver con la sensibilización y concientización para reconocer, valorar y ejercer los derechos en la práctica cotidiana. La

obligación de respetar significa “no interferir, obstaculizar o impedir el goce de derechos. Constituye una prohibición absoluta al abuso de poder” (Defensoría del Pueblo, 2021, pág. 29). Quiere decir que desde las instituciones estatales deben abstenerse de actuar de tal manera que limiten el ejercicio de derechos, por ejemplo, restringiendo la participación progresiva de los NNA en los asuntos públicos que les afectan.

Como se señaló en el apartado de metodología, el análisis de las percepciones de los niños, niñas y adolescentes sobre el rol del Estado en la protección integral de sus derechos, se desarrolló abordando estas cuatro obligaciones enfocadas en la educación. En ese sentido, esta relación permite abstraer la forma en que los NNA valoran al Estado como garante de sus derechos, a partir de lo que viven en la escuela que es lo cotidiano y conocido para ellos.

Según lo expuesto líneas atrás, el Estado es garante de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y como tal, tiene la obligación de crear las condiciones necesarias para su ejercicio efectivo. Por lo tanto, tomando en cuenta el modo de pensamiento egocéntrico y concreto de los NNA, por medio de la encuesta fue posible un acercamiento a sus percepciones de manera situada respecto a lo que consideran que el espacio educativo debe garantizarles. A partir de sus elecciones fue posible identificar si ubican o no al Estado como el garante de sus derechos y lo que conciben que los actores estatales deben hacer para asegurar su ejercicio.

Las percepciones relacionadas con la obligación de garantizar, se organizan según cuatro categorías analíticas sustentadas en la Convención sobre los Derechos del Niño y la Constitución de la República. Reconociendo que esta obligación no debe limitarse a proveer servicios en su sentido formal sino asegurar que estos faciliten el goce de los derechos, las categorías analíticas incorporan componentes no solo desde el ámbito físico material sino también desde el ámbito social y relacional. Estas categorías son: a) Accesibilidad geográfica; b) Espacio físico como entorno seguro y respetuoso tanto para el aprendizaje como para la recreación; c) Personal educativo para el desarrollo cognitivo y el desarrollo socioemocional; y d) La escuela como entorno protector y participativo.

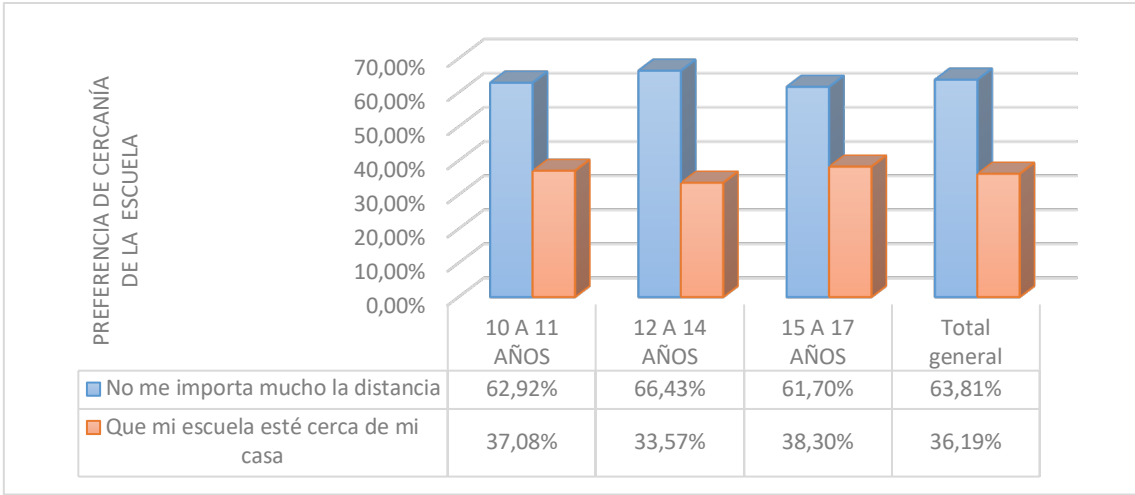
En cada categoría se analizan las respuestas de los niños, niñas y adolescentes, reconociendo que constituyen elecciones dentro de un marco concreto ajustado a su etapa de desarrollo, pero al estar construidas con base en el marco teórico de la doctrina de protección integral, permiten ser interpretadas como manifestaciones del sentido que los NNA confieren al rol garantista del Estado, sin exigir de ellos elaboraciones abstractas sobre la institucionalidad estatal.

Accesibilidad geográfica. El acceso al servicio de la educación constituye una condición primaria para el ejercicio de este derecho. En ese marco, la Constitución de la República (2008) establece que se deben tomar medidas para garantizar el acceso universal a la educación (Artículo 28), lo cual implica eliminar barreras de acceso como las geográficas. Con esta perspectiva, se indagó si los NNA identifican la accesibilidad física a la escuela como una obligación del Estado para asegurar el ejercicio de su derecho a la educación. Por medio de la pregunta sobre la distancia entre la casa y la escuela, desde la experiencia de los NNA se pudo conocer si perciben o no que el Estado debe actuar para eliminar los obstáculos para el ejercicio de sus derechos, interviniendo por ejemplo, para que el acceso cotidiano a la escuela sea fácil.

Según las respuestas obtenidas, se deduce que los NNA no vinculan la cercanía de la escuela como una condición para garantizar su derecho a la educación, en tanto la mayoría de NNA (63,81%) señala que no le importa mucho la distancia entre su casa y la escuela. Este comportamiento es muy similar en cada rango de edad.

Figura 2

Percepción de los NNA sobre el acceso cotidiano a la escuela



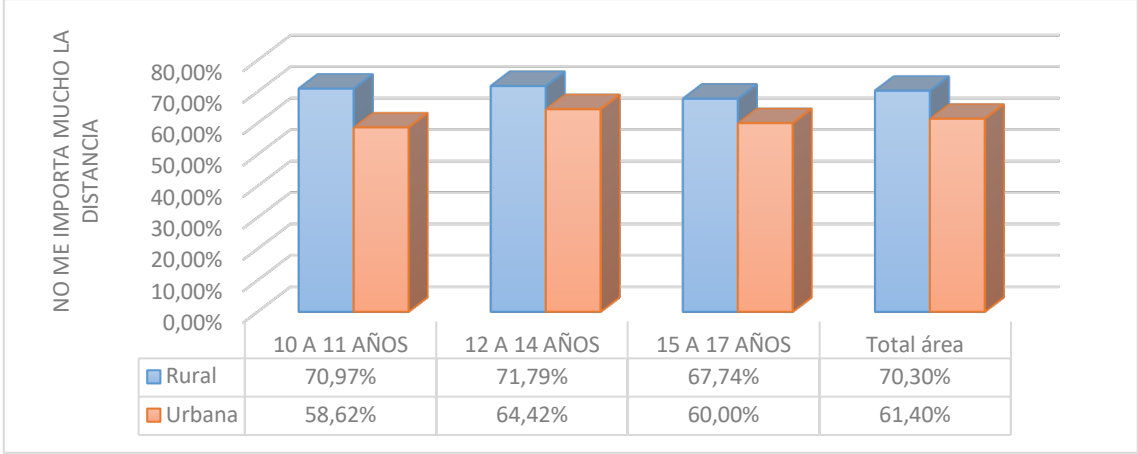
Nota. La figura presenta los datos con relación a la percepción de los NNA sobre el acceso cotidiano a la escuela. Fuente: Elaborado a partir de las respuestas obtenidas en la encuesta aplicada a los NNA.

En cuanto a la comparación entre área urbana y área rural se observa también que a la mayoría de NNA no les importa mucho la distancia. Sin embargo, en el área rural es aun

menos importante que en el área urbana: 70,3% de NNA indican que no les importa mucho la distancia frente al 61,4% que lo hace en el área urbana.

Figura 3

Percepción de los NNA sobre el acceso cotidiano a la escuela según área

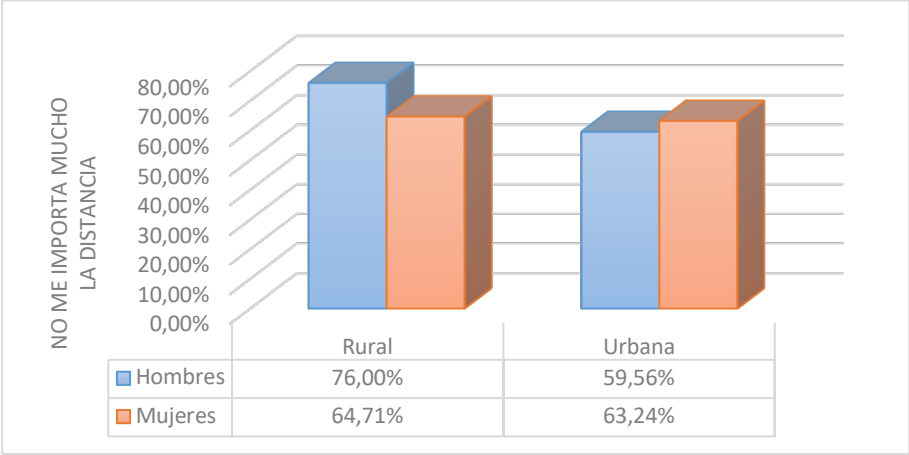


Nota. La figura presenta los datos con relación a la percepción de los NNA sobre el acceso cotidiano a la escuela según área. Fuente: Elaborado a partir de las respuestas obtenidas en la encuesta aplicada a los NNA.

Con relación a las preferencias según el sexo de los NNA encuestados se obtuvo que en el área rural, a menos niñas y adolescentes mujeres (64,71%) no les importa mucho la distancia que a los niños y adolescentes hombres (76%). Mientras que en el área urbana, es lo contrario, la distancia importa menos para los niños y adolescentes hombres (59,56%) que para las niñas y adolescentes mujeres (63,24%).

Figura 4

Percepción de los NNA sobre el acceso cotidiano a la escuela según área y sexo



Nota. La figura presenta los datos con relación a la percepción de los NNA sobre el acceso cotidiano a la escuela según área y sexo. Fuente: Elaborado a partir de las respuestas obtenidas en la encuesta aplicada a los NNA.

Espacio físico como entorno seguro y respetuoso tanto para el aprendizaje como para la recreación. La infraestructura educativa es otra de las condiciones necesarias para asegurar el goce del derecho a la educación. Esto implica la garantía de contar con espacios físicos que propicien no solo el aprendizaje sino también la recreación y el respeto a la identidad. Según la Constitución de la República (2008), la educación debe ser incluyente y de calidad, y debe impulsar la equidad de género (Artículo 27), lo cual exige tomar medidas para el desarrollo educativo integral en instalaciones acordes con las necesidades de aprendizaje, esparcimiento y seguridad. Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño (2013) hace hincapié en la importancia del juego y la recreación para el desarrollo integral de la niñez, por lo que demanda del Estado la garantía de proveer servicios que contemplen áreas de juego y esparcimiento. Además, recalca la necesidad de propiciar un entorno escolar que promueva la seguridad personal de las niñas y los niños (Observación General Nro. 17) .

Por ende, para abstraer si los NNA identifican al Estado como actor responsable de proporcionar espacios físicos adecuados para el ejercicio de su derecho a aprender, a jugar y a la integridad física, se incluyeron en la encuesta preguntas dirigidas a conocer sus preferencias respecto a la existencia de aulas, laboratorios, espacios de juego y baños diferenciados para hombres y mujeres.

Por medio de la pregunta ¿Por qué vienes a la escuela? con opciones de respuesta relacionadas con el aprendizaje, el juego y la influencia de la familia, fue posible deducir que los NNA ven a la escuela no solo como el espacio para educarse desde el punto de vista del contenido académico, sino como un espacio en donde debe confluir el juego como otra dimensión de su experiencia educativa.

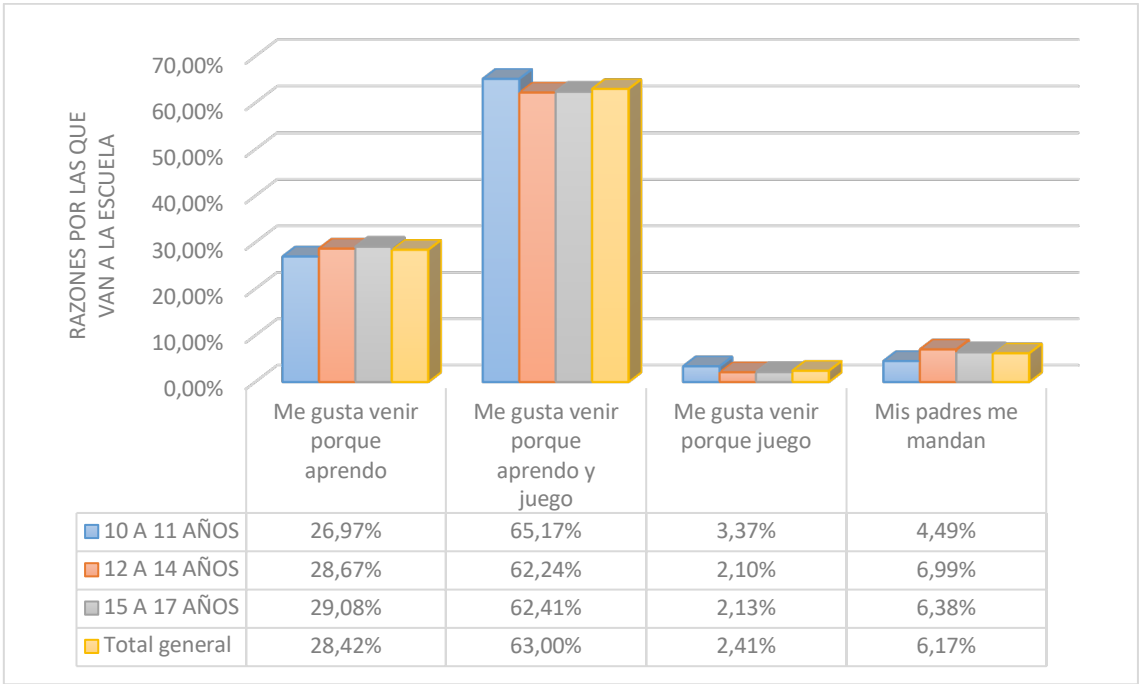
De este modo, la selección de la opción “Me gusta venir porque aprendo y juego” indica una percepción positiva de la escuela como un espacio que asegura su derecho a una educación integral. No obstante, la selección de la opción “Me gusta venir porque aprendo” también lo refleja pero con un énfasis en el aspecto académico. Al contrario, la opción “Mis padres me mandan” apunta a que los NNA no identifican al espacio escolar como un medio para el ejercicio de su derecho a la educación sino como un lugar al que

asisten debido a su dinámica familiar. En las dos primeras el Estado se representa como garante de sus derechos, mientras que en la última, este se pierde de vista.

Según los resultados de las encuestas, la mayoría de NNA (63%) asocian a la escuela con su derecho a la educación, ya que señalan que van a la escuela porque aprenden y juegan, sin mostrar diferencias significativas en los distintos rangos de edad.

Figura 5

Percepción de los NNA sobre las razones por las que van a la escuela

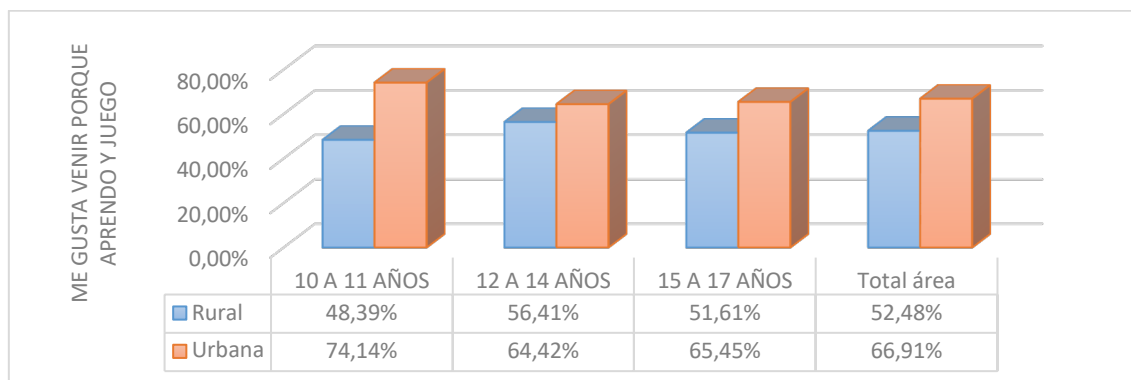


Nota. La figura presenta los datos con relación a la percepción de los NNA sobre las razones por las que van a la escuela. Fuente: Elaborado a partir de las respuestas obtenidas en la encuesta aplicada a los NNA.

En cuanto a la comparación entre área urbana y área rural se observa que la mayoría de NNA también señalan que aprenden y juegan como la razón por la cual van a la escuela. Sin embargo, el porcentaje de NNA que lo hace en la ruralidad es menor, alcanzando al 52,48%, ubicando el menor porcentaje en el rango de edad de 10 a 11 años (48,39%).

Figura 6

Percepción de los NNA sobre las razones por las que van a la escuela según área

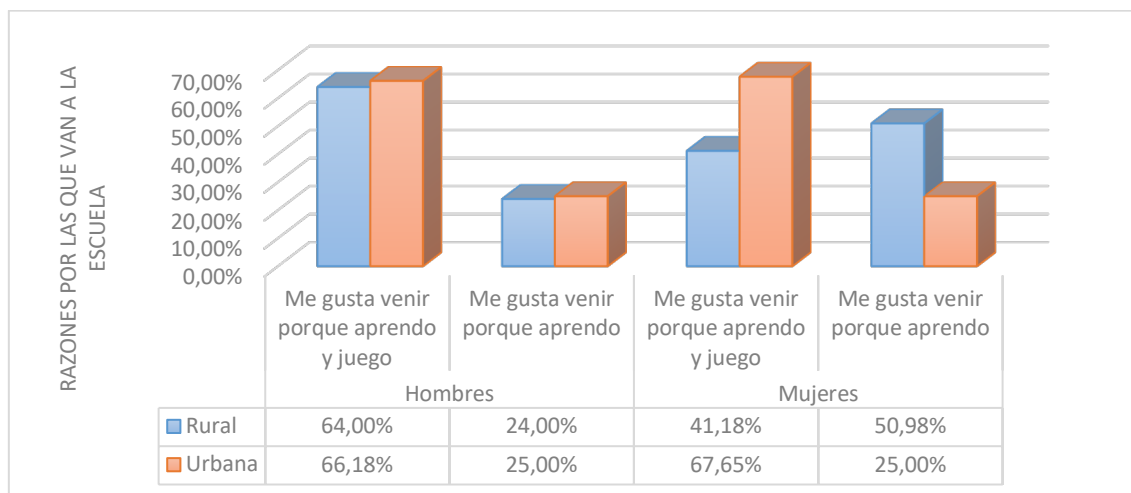


Nota. La figura presenta los datos con relación a la percepción de los NNA sobre las razones por las que van a la escuela según área. Fuente: Elaborado a partir de las respuestas obtenidas en la encuesta aplicada a los NNA.

En esta menor valoración en el área rural influye las diferencias en cuanto al sexo con el que se identifican los NNA encuestados. En donde los resultados muestran que el 41,18% de niñas y adolescentes mujeres del área rural van a la escuela porque aprenden y juegan, frente al 64% de niños y adolescentes hombres. Este contraste se refleja en el 50,98% de NNA mujeres que van a la escuela porque aprenden. A la vez, este dato revela una brecha importante respecto a la concepción del derecho al juego entre hombres y mujeres, lo cual podría verse relacionado con la cultura tradicional de división de roles.

Figura 7

Percepción de los NNA sobre las razones por las que van a la escuela según área y sexo



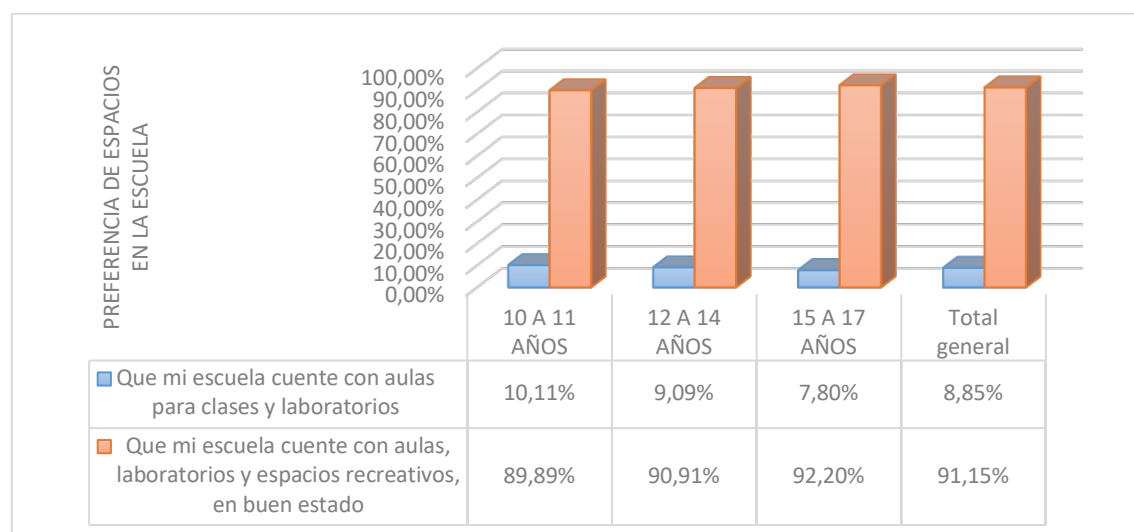
Nota. La figura presenta los datos con relación a la percepción de los NNA sobre las razones por las que van a la escuela según área y sexo. Fuente: Elaborado a partir de las respuestas obtenidas en la encuesta aplicada a los NNA.

Por otro lado, la pregunta orientada a conocer si los NNA prefieren contar solo con aulas para clases y laboratorios o visibilizan también la disponibilidad de espacios recreativos, permite entender cómo perciben que debe ser su espacio educativo para el ejercicio de su derecho, si visibilizan a la escuela solo como un lugar para estudiar o también para socializar. A partir de esto, permite abstraer si identifican al Estado como el responsable de proveer la infraestructura y condiciones necesarias para su desarrollo integral, incluyendo su aprendizaje y su bienestar emocional.

De acuerdo con los resultados de la encuesta, la gran mayoría de los NNA (91,15%) tienen una percepción amplia respecto al espacio escolar, al seleccionar que este debe proporcionar las condiciones para aprender (aulas y laboratorios) y para jugar y convivir de manera segura (espacios recreativos en buen estado). Por lo tanto, es posible indicar que en el cantón Tulcán los niños, niñas y adolescentes, sin importar su edad, perciben que el Estado, a través de la escuela, tiene el deber de garantizar las condiciones materiales para su bienestar.

Figura 8

Percepción de los NNA sobre el espacio escolar

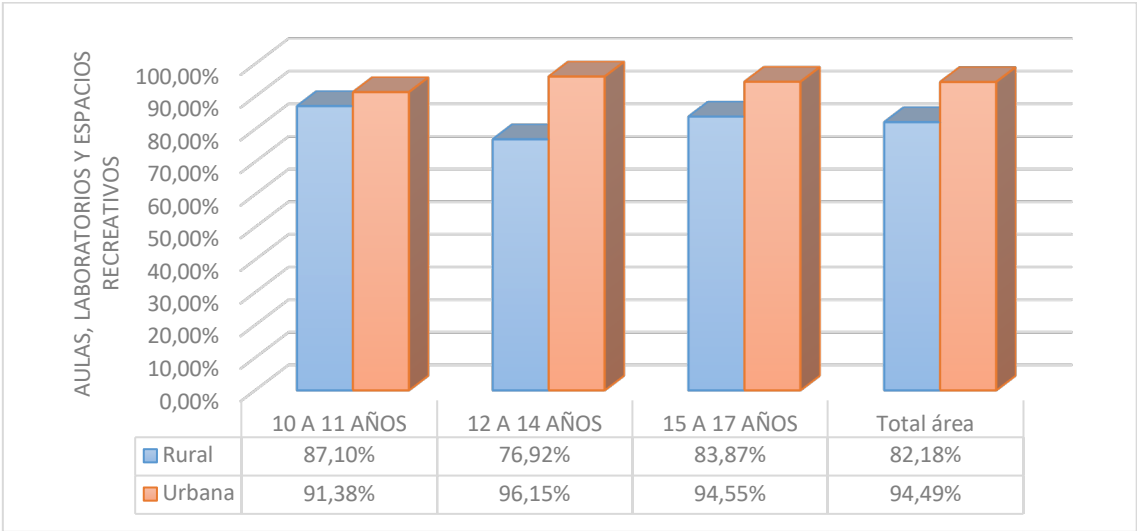


Nota. La figura presenta los datos con relación a la percepción de los NNA sobre el espacio escolar. Fuente: Elaborado a partir de las respuestas obtenidas en la encuesta aplicada a los NNA.

En cuanto a la comparación entre área urbana y área rural se observa un comportamiento, similar al general, aunque con una baja en el área rural (82,18%) frente al área urbana (94,49%), resaltando un menor porcentaje en los NNA rurales de 12 a 14 años (76,92%). Respecto al sexo no hay diferencias entre hombres y mujeres de las dos áreas.

Figura 9

Percepción de los NNA sobre el espacio escolar según área



Nota. La figura presenta los datos con relación a la percepción de los NNA sobre el espacio escolar según área. Fuente: Elaborado a partir de las respuestas obtenidas en la encuesta aplicada a los NNA.

Si bien el 82,18% registrado en el área rural sigue siendo un porcentaje alto, la diferencia de aproximadamente 12 puntos porcentuales con el área urbana refleja el acceso desigual a los servicios que históricamente ha existido entre estas dos áreas

Acá las escuelas funcionan con lo mínimo. Si tenemos escuelas pero no hay material didáctico, no tenemos computadoras, los profesores nos muestran en sus tablets. No es igual que en Tulcán, allá si tienen todo, hasta los juegos son bonitos, acá la resbaladera, los columpios, que a veces hasta se nos rompe la ropa porque ya están viejos. Y todo es así, vamos a los centros de salud y nos dicen que vayamos a Tulcán a retirar la medicina (J. Tulcán, entrevista, 28 de noviembre de 2023).

Esta percepción sugiere que quienes habitan los espacios rurales están visibilizando la ausencia del Estado en la garantía de las condiciones integrales para un ejercicio pleno de

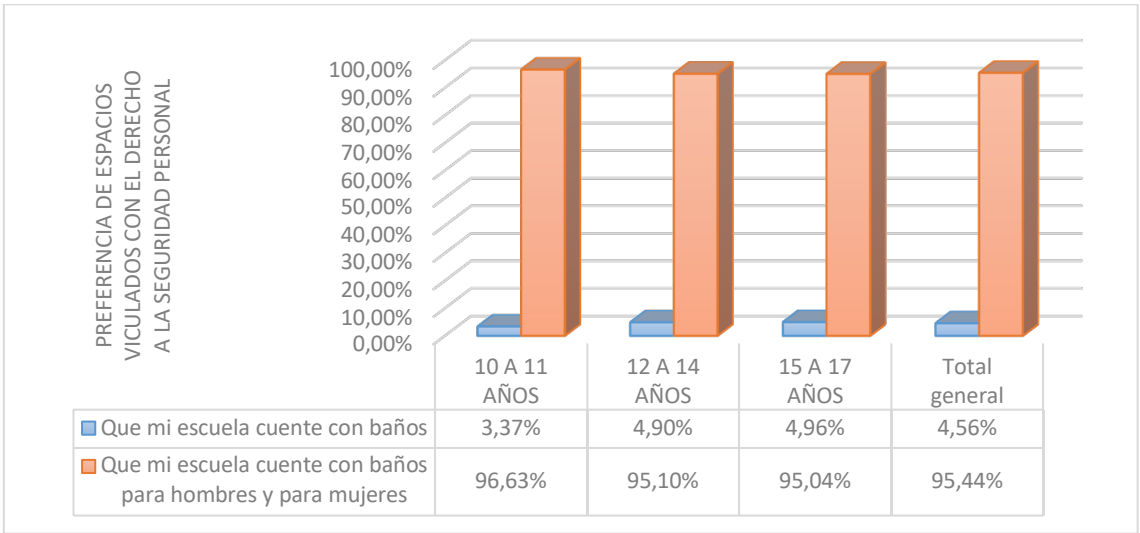
sus derechos. Al identificar la desigualdad entre lo que este pone a disposición de la niñez en el área urbana, estarían ubicando una brecha estructural en el goce de sus derechos representada en sus expectativas de lo que la escuela debería ofrecerles también en su entorno escolar.

Una tercera pregunta dentro de esta categoría, estuvo dirigida a conocer cómo los NNA representan al Estado respecto a su obligación de facilitar el ejercicio de su derecho a una educación en espacios respetuosos de su identidad, a partir de su experiencia cotidiana en el uso de los baños. La opción de baños diferenciados para hombres y mujeres pretendió reflejar un reconocimiento de su derecho a la seguridad personal, vinculando su ejercicio con la disponibilidad de una infraestructura acorde. Por el contrario, la opción de baños sin distinción de sexo revelaría que los NNA no asocian esta como una condición relacionada con dicho derecho.

Los hallazgos de la encuesta muestran que casi la totalidad de NNA (95,44%), sin distinción de edad, ubicación geográfica y sexo, consideran que su escuela debe contar con baños para hombres y baños para mujeres. Este resultado estaría señalando un logro significativo en materia de promoción de derechos, toda vez que refleja un conocimiento sobre las aristas del derecho a la seguridad personal, y sobre todo una apropiación de ese conocimiento por parte de los niños, niñas y adolescentes, en tanto valoran como primordial que su entorno escolar responda a sus necesidades diferenciadas en este ámbito.

Figura 10

Percepción de los NNA sobre el espacio escolar relacionado con su derecho a la seguridad personal



Nota. La figura presenta los datos con relación a la percepción de los NNA sobre el espacio escolar relacionado con su derecho a la seguridad personal. Fuente: Elaborado a partir de las respuestas obtenidas en la encuesta aplicada a los NNA.

Personal educativo para el desarrollo cognitivo y el desarrollo socioemocional. De acuerdo con el Comité de los Derechos del Niño (2001), “la educación del niño debe estar encaminada a [...] Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño” (Observación General Nro 1 Párrafo 1 inciso a).

Los conocimientos básicos no se limitan a la alfabetización y a la aritmética elemental sino que comprenden también la preparación para la vida activa, por ejemplo, la capacidad de adoptar decisiones ponderadas, resolver conflictos de forma no violenta [...], tener relaciones sociales satisfactorias y asumir responsabilidades, desarrollar el sentido crítico, dotes creativas y otras aptitudes que den a los niños las herramientas necesarias para llevar adelante sus opciones vitales (Observación General Nro 1 Párrafo 9).

Este mandato exhorta al Estado asumir la obligación de asegurar la disponibilidad de profesionales calificados tanto para atender las necesidades de aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes, como para apoyarles en el desarrollo de sus habilidades socioemocionales. En concordancia, el Estado ecuatoriano se responsabiliza de garantizar

el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes [...] entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno escolar [...] de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivoemocionales y culturales (Constitución de la República, 2008, Artículo 44).

A partir de este marco de referencia, con la finalidad de abstraer si los NNA distinguen al Estado como garante de su aprendizaje y su bienestar emocional, en la encuesta se incluyeron preguntas orientadas a conocer si vinculan su experiencia educativa únicamente con la esfera del conocimiento o también con la esfera socioemocional.

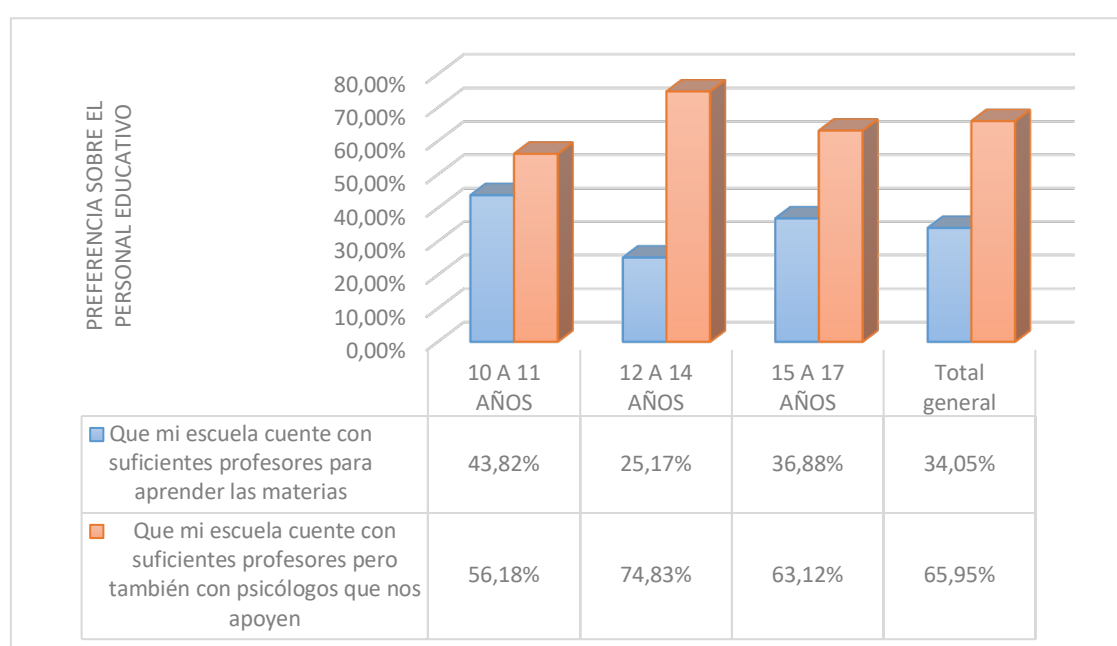
La pregunta que indica la preferencia de los NNA respecto a contar solo con profesores para aprender o también con psicólogos para que los apoyen, posibilita conocer cómo interpretan lo que el Estado debe garantizarles en su espacio escolar. La opción de profesores para aprender expresa una percepción delimitada al aspecto cognitivo, mientras que la opción que incluye psicólogos da cuenta de una concepción más amplia,

al considerar que el deber del Estado no se limita a suministrar contenidos curriculares, sino a crear un entorno para su desarrollo integral.

En esta línea, la mayoría de NNA (65,95%) prefiere contar con suficientes profesores pero también con psicólogos que les apoyen, registrando diferencias significativas entre rangos de edad. La valoración más baja se ubica en los NNA de más corta edad (56,18%) y la más alta, en los NNA de edad intermedia (74,83%).

Figura 11

Percepción de los NNA sobre el personal educativo

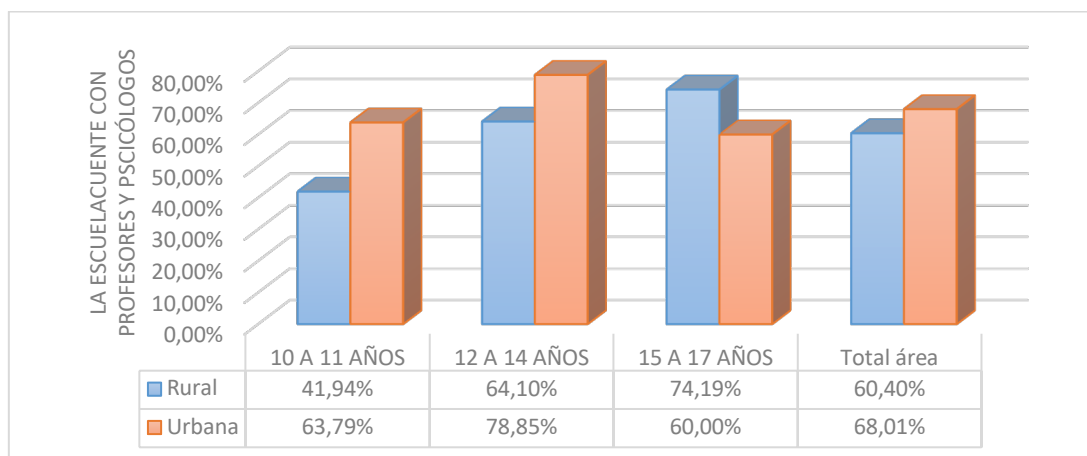


Nota. La figura presenta los datos con relación a la percepción de los NNA sobre el personal educativo. Fuente: Elaborado a partir de las respuestas obtenidas en la encuesta aplicada a los NNA.

Comparando los resultados entre área urbana y área rural, se observa que en el área urbana la proporción de NNA que prefieren contar con profesores y con psicólogos es mayor que en el área rural (68,01% frente al 60,40%). En las dos áreas esta proporción varía significativamente entre los distintos grupos de edad, resaltándose una baja importante en los NNA de 10 a 11 años del área rural (41,94%) y una alza en los NNA de 15 a 17 años (74,19%).

Figura 12

Percepción de los NNA sobre el personal educativo según área



Nota. La figura presenta los datos con relación a la percepción de los NNA sobre el personal educativo según área. Fuente: Elaborado a partir de las respuestas obtenidas en la encuesta aplicada a los NNA.

El hecho de que menos NNA de 10 a 11 años prefieran contar también con psicólogos indica que podrían no asociar el apoyo emocional con el espacio escolar. Y que aún menos lo hagan en el área rural, podría relacionarse con su escasa presencia en las instituciones debido el déficit de profesionales en los Departamentos de Consejería Estudiantil (DECE). Esto último fue posible constatar durante la entrevista a la psicóloga asignada a una de las instituciones educativas rurales del cantón Tulcán, quien indicó que turna su asistencia entre la Unidad Educativa Tufiño (rural) y la Unidad Educativa César Antonio Mosquera (urbana). En la primera asiste dos días a la semana y en la segunda, los tres días faltantes.

Por lo tanto, dado el modo de pensamiento concreto de los NNA, aquellos de más corta edad (10 a 11 años) que habitan en el área rural no estarían visibilizando la presencia de psicólogos en la escuela como deseable porque en su experiencia, esta es casi inexistente. No obstante, el que en esta misma área una alta proporción de NNA de 15 a 17 años (74,19%) prefiera contar con profesores y psicólogos, sugiere que el encontrarse en otra etapa de desarrollo, les permite identificar sus necesidades psicoemocionales, de tal modo que a pesar del poco contacto con profesionales en psicología en su espacio escolar, reconocen que en este se debe disponer de psicólogos. Además, esta visibilización puede responder al conocimiento adquirido en otros servicios, tales como el servicio de salud

En el centro de salud de aquí de Tufiño, en el club de adolescentes, nos hablan sobre la importancia de nuestra salud mental y del acompañamiento para aprender a reconocer nuestras emociones. Pero no es que debemos ir siempre con la psicóloga del centro sino también con la del DECE (J. Tulcán, entrevista, 28 de noviembre de 2023).

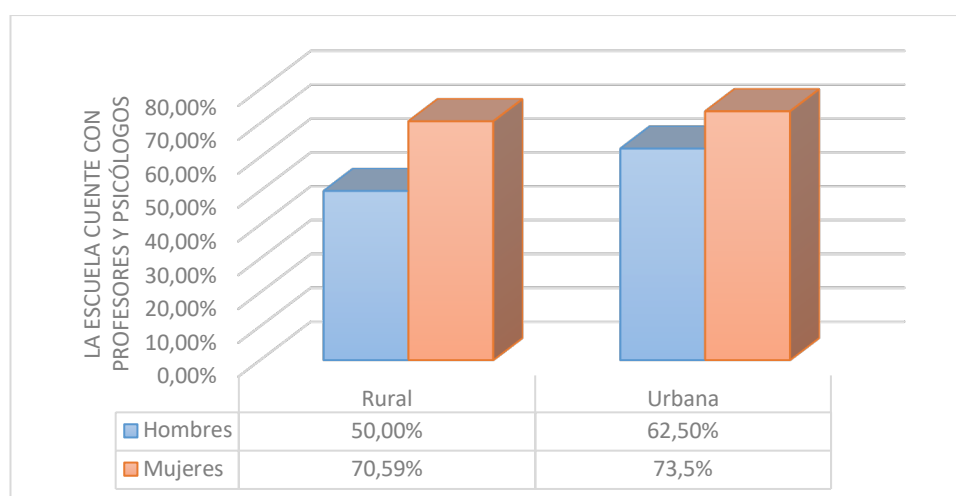
Estas diferencias según rango de edad constituyen una expresión de la apropiación progresiva de los derechos por parte de los NNA, al constatarse una visibilización más amplia de lo que Estado debe garantizarles, conforme su edad avanza.

Con relación a las variaciones según sexo se observa que la preferencia de contar con profesores y psicólogos por parte de las niñas y adolescentes mujeres tanto en el área rural (70,59%) como en el área urbana (73,5%), es mucho mayor que la preferencia de los niños y adolescentes hombres en las dos áreas.

Este resultado revela una correspondencia con factores culturales que definen lo emocional como propio de las mujeres, lo cual puede estar naturalizado tanto en las niñas y adolescentes mujeres, como en los niños y adolescentes hombres. Estos últimos pueden verse inmersos en patrones culturales que señalan que los hombres no deben mostrarse vulnerables, no expresar sus emociones porque eso les hace ver débiles. Por consiguiente, los patrones culturales de género estarían impidiendo que los NNA identifiquen al Estado como responsable de garantizar su derecho a la educación emocional.

Figura 13

Percepción de los NNA sobre el personal educativo según área y sexo



Nota. La figura presenta los datos con relación a la percepción de los NNA sobre el personal educativo según área y sexo. Fuente: Elaborado a partir de las respuestas obtenidas en la encuesta aplicada a los NNA.

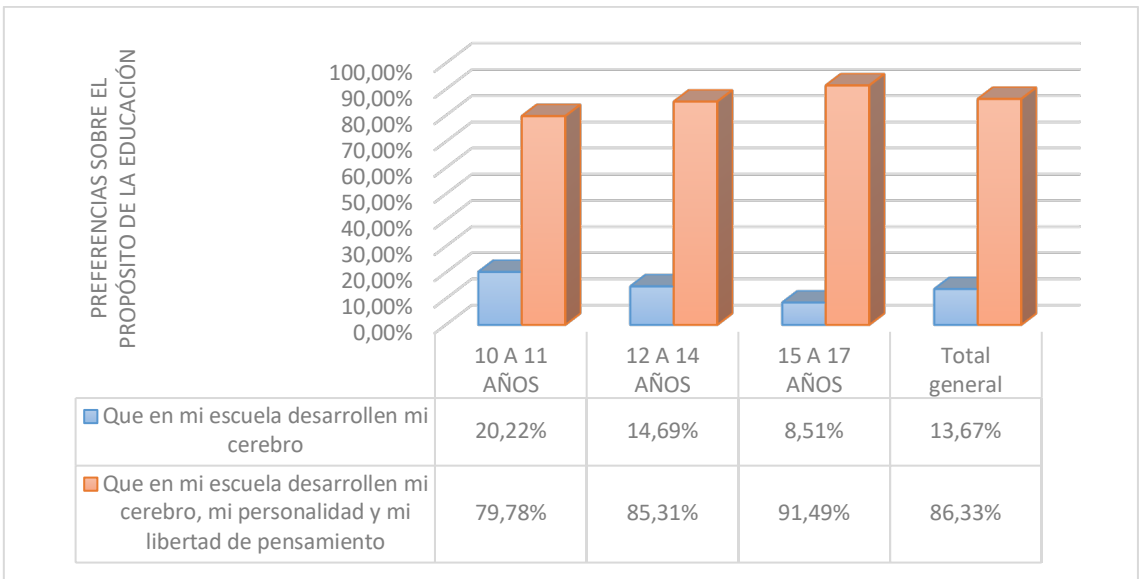
Una segunda pregunta dirigida a conocer si identifican al desarrollo de su personalidad y libertad de pensamiento como parte de su experiencia educativa, ahonda en la indagación respecto a su concepción del alcance y propósitos del derecho a la educación. Como se señaló líneas atrás, el mandato internacional y la normativa nacional determinan que el Estado debe garantizar una educación que contemple también el desarrollo de la personalidad y el sentido crítico, lo cual implica una libertad de pensamiento.

Al respecto en el cantón Tulcán, un alto porcentaje de NNA (86,33%), similar entre rangos de edad, considera que en la escuela se debe desarrollar su cerebro, su personalidad y su libertad de pensamiento. Este comportamiento no presenta diferencias entre áreas rural y urbana, ni entre sexos.

De este modo, dicha elección refleja que para los NNA tulcanesños la escuela representa un espacio para educarse y prepararse para asumir la vida con una personalidad y pensamientos propios. Por ende, indica una percepción del rol del Estado que no se limita a facilitar las condiciones para lo primero sino también para lo segundo.

Figura 14

Percepción de los NNA sobre el propósito de la educación



Nota. La figura presenta los datos con relación a la percepción de los NNA sobre el propósito de la educación. Fuente: Elaborado a partir de las respuestas obtenidas en la encuesta aplicada a los NNA.

La escuela como entorno protector y participativo. Esta última categoría dentro de la obligación de garantizar responde al derecho de los niños, niñas y adolescentes a no ser objetos de ninguna forma de violencia y al derecho a ser escuchados. De acuerdo con el Comité de los Derechos del Niño (2011), los Estados deben adoptar medidas para proteger a los niños, niñas y adolescentes

contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras [...] se encuentre[n] bajo [el cuidado] de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo[s] tenga a su cargo (Observación General Nro 13 Párrafo 1).

Esto subraya la obligación de garantizar entornos protectores para el desarrollo de la niñez. Por lo tanto, la escuela debe ser un espacio seguro en donde se prevenga y elimine toda forma de violencia, entendida como “toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual” (Comité de los Derechos del Niño, 2011, Observación General Nro 13 Párrafo 4).

Por otro lado, el Comité de los Derechos del Niño (2011) determina que “en todos los procesos de toma de decisiones debe respetarse sistemáticamente el derecho del niño a ser escuchado y a que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta” (Observación General Nro 13 Párrafo 3 inciso e.). Esto señala que en la escuela como espacio seguro se debe facilitar la participación activa de los NNA en los asuntos que los involucran. Es así que dicho organismo establece que

la educación debe impartirse de tal forma que se respete la dignidad intrínseca del niño y se permita a éste expresar su opinión libremente, [...] y participar en la vida escolar. [Por consiguiente, exige] que las escuelas sean favorables a los niños, en el pleno sentido del término, y que sean compatibles con la dignidad del niño en todos los aspectos. Debe promoverse la participación del niño en la vida escolar (Observación General Nro. 1 Párrafo 8)

El enunciado de escuelas favorables compatibles con la dignidad de la niñez y adolescencia, evoca la garantía de un entorno escolar en donde los NNA se sientan seguros y en confianza, y por ende participen activamente. Tal como lo determina el Comité de los Derechos del Niño (2009), al referirse a la responsabilidad del Estado para

facilitar que los NNA tengan la oportunidad de opinar sobre los aspectos que les afectan, si así lo requieren, y que sus opiniones sean tomadas en cuenta (Observación General Nro. 12).

En esa línea, la pregunta de encuesta ¿Cómo te sientes respecto a la mayoría de tus profesores? permite identificar cómo los NNA perciben las relaciones humanas dentro de su entorno escolar. A partir de ello, abstraer cómo conciben el rol del Estado respecto a su obligación de garantizarles un espacio escolar de seguridad.

Dicha pregunta contiene opciones que enuncian confianza, miedo, respeto o enojo. Entre estas, la opción que denota confianza se alinea con lo establecido sobre adoptar medidas para proteger a los niños, niñas y adolescentes contra toda forma de violencia. Una relación de confianza entre estudiantes y docentes indica que existen las facilidades para una experiencia educativa que incluya una sensación de seguridad y un ambiente propicio para expresar su opiniones sin temor.

Una niña, un niño, una adolescente, un adolescente que confía en sus maestras y maestros es porque se siente segura y seguro de acudir, de contar, se siente protegido. Brindar confianza es muy importante en espacios cruciales en la vida de la infancia como lo es la escuela, así se puede detectar situaciones de maltrato, negligencia o abuso (N. Coral, entrevista, 5 de diciembre de 2023).

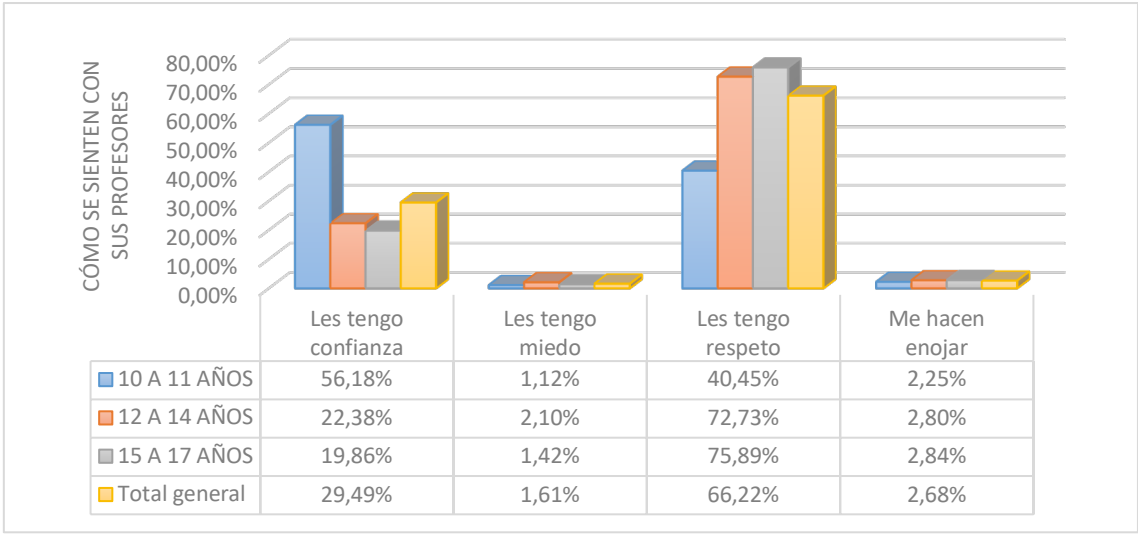
Asimismo, la opción sobre respeto también da cuenta de relaciones positivas, aunque no incorpore el elemento afectivo que si estaría presente en las relaciones de confianza. El respeto refleja una relación estructural entre docentes y estudiantes, en donde los NNA aceptan la autoridad de sus profesores. Por el contrario, las opciones de miedo y enojo indican una concepción del espacio escolar como no seguro para la expresión de sus necesidades emocionales.

En este punto, la mayoría de NNA (66,22%) tienen respeto a sus profesores. Este dato permite inferir que los NNA interpretan el rol del docente como una figura de autoridad en el marco de una estructura escolar formal, en donde su experiencia educativa se enmarca en normas de disciplina para una convivencia organizada, que no necesariamente consideran la confianza como elemento relacional. De este modo, esta elección indica que los NNA no identifican en la relación con sus docentes una oportunidad para sentirse escuchados en lo que respecta al ámbito afectivo-emocional, lo cual constituye una condición básica para la sensación de protección y seguridad.

En ese sentido, es pertinente indicar que casi 3 de 10 niños, niñas y adolescentes, al señalar que tienen confianza en sus profesores, si vinculan la experiencia de afecto y cercanía con su percepción respecto a lo que la escuela debe proporcionarles, reflejando a esta como un espacio protector. En esta cifra incidiría la preferencia de los NNA de 10 a 11 años, entre los cuales el 56,18% señala que tiene confianza en la mayoría de sus profesores.

Figura 15

Percepción de los NNA sobre cómo se sienten con la mayoría de sus profesores

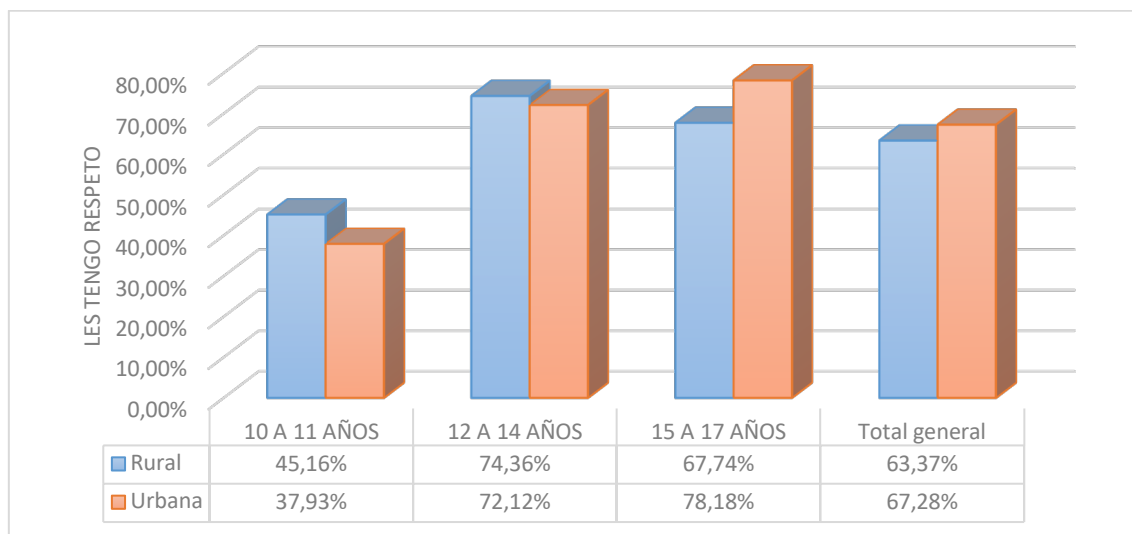


Nota. La figura presenta los datos con relación a la percepción de los NNA sobre cómo se sienten con la mayoría de sus profesores. Fuente: Elaborado a partir de las respuestas obtenidas en la encuesta aplicada a los NNA.

Esta distribución de preferencias también se muestra en el área rural y el área urbana, en donde el 63,37% de NNA y el 67,28% respectivamente señalan que tienen respeto a sus profesores. De igual manera, el desglose por rangos de edad indican que estos porcentajes son significativamente menores en los NNA de 10 a 11 años de ambas áreas. En estos casos: el 45,16% de NNA rurales indican que a sus profesores les tienen respeto frente al 51,61% que sienten confianza en ellos, y el 37,93% de NNA urbanos señalan respeto frente al 58,62% que indican confianza. Este comportamiento no dista del registrado en la comparación según el sexo de los NNA encuestados.

Figura 16

Percepción de los NNA sobre cómo se sienten con la mayoría de sus profesores según área



Nota. La figura presenta los datos con relación a la percepción de los NNA sobre cómo se sienten con la mayoría de sus profesores según área. Fuente: Elaborado a partir de las respuestas obtenidas en la encuesta aplicada a los NNA.

Esta diferencia estaría relacionada con el grado de desarrollo de los NNA. La adolescencia es una etapa en la que vamos adquiriendo mayor autonomía y nuestro proceso de individuación va tomando mayor relevancia en nuestro desarrollo. No obstante, esto no quiere decir que los adolescentes no valoren el acompañamiento de un adulto como importante y prefieran distanciarse, sino que para que esto no suceda, se presenta una mayor consciencia sobre cómo desean que sea el vínculo (Jaramillo Ramírez y Betancur Betancur, 2019).

No se rompen los vínculos [...] Se trata de una forma de relación basada en el respeto mutuo y la escucha, lo cual significa que el adulto respeta lo que el adolescente expresa, y que el adolescente reconoce en el adulto la trayectoria vital y la capacidad que esta le otorga para orientarlo [...] Además, ser un soporte emocional, en tanto el desarrollo de la afectividad se fortalece en la interacción que estimula la libertad y la confianza (Jaramillo Ramírez y Betancur Betancur, 2019, pág 36).

Bajo esta perspectiva, en el cantón Tulcán, los vínculos de los NNA de mayor edad con sus docentes estarían definidos más en el sentido de reconocerlos como una autoridad legítima que eduque. Si bien representar experiencia y saber no implica una disociación

con la generación de vínculos afectivos, este grupo de NNA no lo perciben así, puesto que estarían separando a la confianza del ejercicio de autoridad

Osea, lo que le digo yo, lo pongo como en la comparación como con una mejor amiga. Se le puede decir las cosas sin tapujos porque sabe que le va a entender, es como que si le da confianza contar. En cambio con los profesores no es que sea así porque te dicen, ellos son los que enseñan para la vida, enseñan valores. Y si son amigos... como lo van hacer. Bueno, tampoco es que sea que no se pueda hablar con ellos, pero no se les va a contar nuestras cosas. Por ahí con alguno sí porque es alcahueta, uno ya se sabe que cuando le contamos algo, es acolite (A. Acosta, entrevista, 5 de diciembre de 2023).

Esto permite inferir que los NNA de mayor edad, por medio de su experiencia educativa, perciben el rol del Estado desde un enfoque más institucional que personal, como garante de asegurar las condiciones para su aprendizaje y no tanto como provisor de vínculos afectivos. Por el contrario, mientras más corta es la edad, más prima la necesidad de un vínculo afectivo y se nos presenta en mayor medida la necesidad de contar con referencias de cuidado cercano, acogimiento y acompañamiento.

En estos tiempos en los que existen muchos riesgos para las infancias, es muy importante que el Estado garantice condiciones mínimas para que cuenten con figuras que les proporcionen confianza, para sentirse acogidos, que su sentir sea entendido como válido y no como absurdo desde los ojos adultos. Con frecuencia se escucha a madres, cuidadores, maestros que dicen ‘ahora los niños hacen drama por todo, son muy sensibles’. Pero no es eso, es importante darles legitimidad para que se sientan emocionalmente contenidos, y así lo que les pasa y que no pueden significar, puedan expresar sintiendo que sus adultos de referencia les van a apoyar (N. Coral, entrevista, 5 de diciembre de 2023).

Otra pregunta en esta categoría consiste en elegir profesores que enseñen y traten bien, o profesores que enseñen bien y escuchen cuando están inconformes con lo que dicen. Esta pregunta está orientada a conocer si los NNA visibilizan que en el ejercicio de su derecho a la educación debe garantizarse condiciones para su protección y participación, de tal manera que sean considerados sujetos de derechos y no objetos de instrucción.

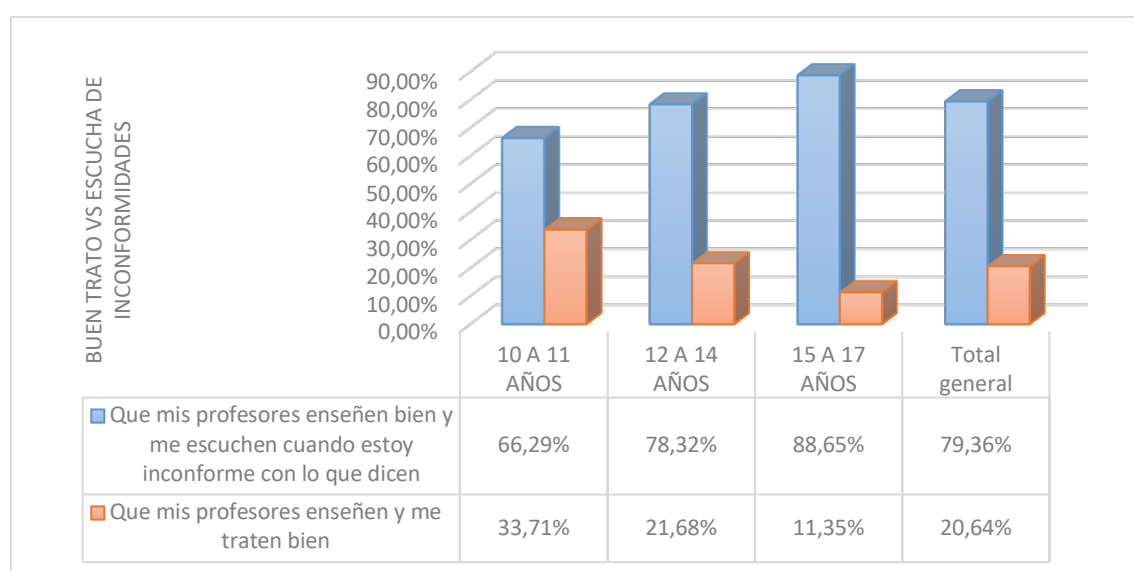
A partir de ello, la opción “que mis profesores enseñen y me traten bien” apunta a experiencias que priorizan en trato no violento, lo cual guarda relación con la esfera de la

protección. En cambio la opción “que mis profesores enseñen bien y me escuchen cuando estoy inconforme con lo que dicen” guarda relación con la participación activa e injerente. En esta segunda opción está inmersa la inferencia de un rol del Estado como responsable de facilitar las condiciones para que los NNA se expresen libremente y sus opiniones sean tomadas en cuenta.

Las repuestas obtenidas en esta pregunta, sin diferencias según área ni sexo, muestran que la gran mayoría de NNA tulcanenses (79,36%) prefieren que sus profesores les enseñen bien y los escuchen cuando están inconformes con lo que dicen. Este porcentaje indica que los NNA representan a la escuela como un espacio para aprender no en condiciones de unilateralidad sin con derecho a disentir con sus profesores.

Figura 17

Percepción de los NNA sobre el trato y escucha por parte de sus profesores



Nota. La figura presenta los datos con relación a la percepción de los NNA sobre el trato y escucha por parte de sus profesores. Fuente: Elaborado a partir de las respuestas obtenidas en la encuesta aplicada a los NNA.

Esta elección por sobre el buen trato plantea que en los NNA priman las garantías para manifestar sus desacuerdos respecto a lo que en la escuela se les enseña, más que las garantías de un entorno escolar afectivo.

[...] es que para nosotros no es justo cuando nos dicen ... bueno algunos sí, nos dejan hablar, nos escuchan y nos dicen que está bien que les hagamos notar un

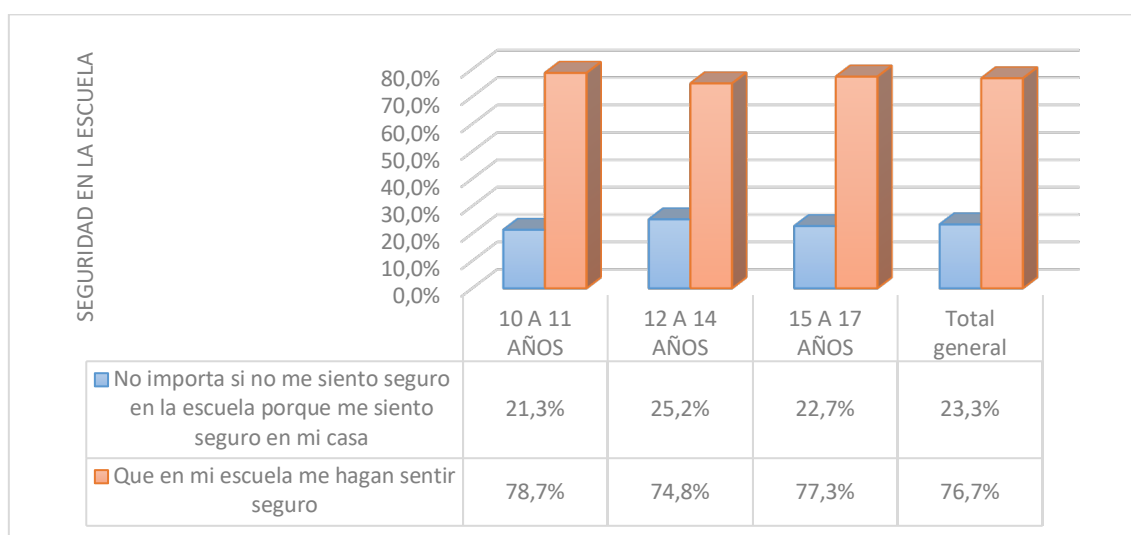
error. Pero otros nos tratan de respondones, cuando no es así, ellos si se equivocan o no saben (A. Acosta, entrevista, 5 de diciembre de 2023).

La percepción de los NNA respecto al rol del Estado como garante de su derecho a la educación, entendida no solo desde el ámbito del aprendizaje académico sino también desde la esfera de la protección y seguridad emocional, se asienta en la pregunta cuyas opciones son “No importa si no me siento seguro en la escuela porque me siento seguro en mi casa” y “Que en mi escuela me hagan sentir seguro”. La elección de la primera opción revelaría que los NNA no asocian a la escuela con su experiencia de sentirse protegidos, sino a su familia. Por ende, no visibilizarían al Estado como el garante de un entorno escolar de protección. Por el contrario, la preferencia de la segunda opción apuntaría a una percepción del Estado como el responsable de asegurar las condiciones para su desarrollo en condiciones de seguridad, entendiendo que esta garantía no se limita al hogar sino que se extiende a los servicios públicos como el servicio educativo.

En esta materia, el 76,7% de los NNA señalan que es mejor para ellos que en su escuela les hagan sentirse seguros, sin mostrar diferencias según rango de edad, ni entre área rural y urbana, pero sí entre hombres (72,04%) y mujeres (81,28%).

Figura 18

Percepción de los NNA sobre la seguridad en la escuela



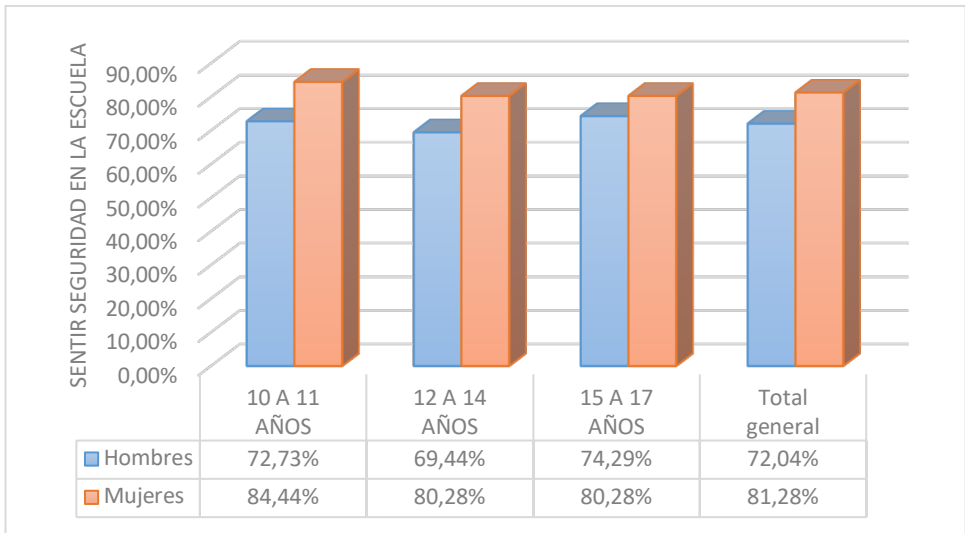
Nota. La figura presenta los datos con relación a la percepción de los NNA sobre la seguridad en la escuela. Fuente: Elaborado a partir de las respuestas obtenidas en la encuesta aplicada a los NNA.

El hecho que más NA mujeres señalen que la escuela debe garantizarles seguridad responde a factores estructurales que dan cuenta de cómo experimentan la vida con base en condiciones históricas, sociales y simbólicas. Al respecto, diversos estudios demuestran que las niñas y las adolescentes se encuentran más expuestas a sufrir violencia en las escuelas. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2023), cada vez es más visible

la persistencia de los nudos estructurales de la desigualdad de género y de la discriminación y la violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas [...] debido a su arraigo histórico y estructural, los patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos basados en la cultura del privilegio (pág. 1).

Figura 19

Percepción de los NNA sobre la seguridad en la escuela según sexo



Nota. La figura presenta los datos con relación a la percepción de los NNA sobre la seguridad en la escuela según sexo. Fuente: Elaborado a partir de las respuestas obtenidas en la encuesta aplicada a los NNA.

Por consiguiente esta mayor elección responde a una vivencia construida a partir de las múltiples alertas que se dan actualmente respecto al cuidado de la integridad física y la mayor exposición a riesgos por el hecho de ser mujeres. Además, pone en evidencia que en las niñas, las adolescentes, las mujeres siempre va a ser más visible la demanda de seguridad, porque se va desarrollando una mayor conciencia de los riesgos. Desde muy pequeñas nos enseñan que debemos cuidarnos más. Nuestro proceso

de socialización está trazado por relatos de experiencias de familiares y personas cercanas” (S. Cañamar, entrevista, 21 de agosto de 2023).

La combinación de elecciones de los NNA en las tres preguntas (Les tengo respeto a la mayoría de mis profesores; es mejor para mí que mis profesores me enseñen bien y me escuchen cuando estoy inconforme con lo que dicen; y, es mejor para mí que en mi escuela me hagan sentir seguro), si bien no es óptima respecto a la visibilización de la escuela como un espacio protector y participativo (por prevalecer el respeto frente a la confianza), si es integral. Es decir, los NNA perciben el rol del Estado como garante de protección y participación, aunque no incluyan en estas claramente a los vínculos afectivos.

CAPÍTULO V

PROPUESTA

5.1. Fase 3. Estructura de gobernanza para la protección integral de la niñez y adolescencia en el cantón Tulcán

Como se mencionó secciones atrás, la concepción de la protección integral de los derechos se desarrolla con la aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en 1989. Se plantea como superación del modelo tutelar o doctrina de la situación irregular, misma que tenía como punto de partida la consideración de los NNA como menores objeto de tutela y protección segregativa. Esto implicaba una división de la niñez y adolescencia en dos grupos, por un lado, los menores infractores, pobres o abandonados, por otro, los NNA socialmente adaptados a través de la familia y la escuela. Con base en esta división, las leyes tutelares se aplicaban a los primeros, y a los segundos, no. Por medio del sistema de justicia de menores los niños, niñas y adolescentes pobres, infractores o no, eran objeto de intervenciones estatales coactivas como medida de protección. Es decir, se determinaba su internamiento del mismo modo que se imputaba a las personas adultas que cometían un delito, configurándose así la judicialización de los problemas sociales o criminalización de la pobreza.

Con la doctrina de la protección integral esa visión cambia e incorpora el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, lo cual implica dejar atrás aquellas visiones de seres incompletos e incapaces. Con este cambio, modifica la idea de protección, esta ya no se aplicaría en el sentido de proteger a la sociedad de un potencial delincuente sino que, se concibe la protección como la obbigación del Estado, la familia y la comunidad de asegurar que todos los NNA gocen de todos sus derechos plenamente. Por lo tanto, se desjudicializa la pobreza y se plantea la defensa y el reconocimiento de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes sin ninguna distinción, como una cuestión que depende de un adecuado desarrollo de las políticas públicas.

Lo anterior exige la implementación de medidas orientadas a garantizar una vida digna para todos los niños, niñas y adolescentes, y sus familias, de modo que puedan disfrutar del mayor bienestar físico, social, intelectual y emocional. En este punto, es importante

reconocer que muchas de las circunstancias que impiden alcanzar dicho propósito, presentan múltiples dimensiones y responden a causas muy variadas e interrelacionadas. Por consiguiente, como las problemáticas y necesidades de los niños, niñas, adolescentes, son en sí mismas multidimensionales, la manera de abordarlas no puede ser de una manera separada, sino que requieren una mirada integral. De este modo, para el desarrollo de la propuesta se retoma las categorías analíticas propuestas por Marc Hufty: normas, actores, procesos y puntos nodales.

Como punto de partida se considera lo establecido en los artículos 340 y 341 de la Constitución de la República. El primero, respecto a la organización de sistemas según los derechos universales de las personas: educación, salud, hábitat y vivienda, etc. El segundo, con relación al materialización de la protección integral por medio de sistemas especializados de protección de derechos.

Dichos mandatos son congruentes con lo que define el artículo 193 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia sobre el tipo de políticas de protección integral:

1. Políticas básicas y primordiales que implican la provisión de servicios universales tendientes a facilitar las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales como la educación, la salud, la nutrición, la vivienda, el empleo de los padres y madres.
2. Políticas de atención emergente que se materializan por medio de servicios focalizados para NNA que se encuentran en situación de pobreza, que enfrentan discriminación o que han sido afectados por desastres derivados de fenómenos naturales o conflictos armados.
3. Políticas de protección especial que se activan para resguardar y restituir los derechos de los NNA cuyos derechos se encuentran amenazados o han sido violados. Se trata de acciones orientadas a proteger a los NNA del maltrato, abuso sexual, explotación sexual o laboral, tráfico, separación de familia, embarazo temprano, etc.
4. Protección de defensa y exigibilidad de los derechos de la niñez y adolescencia que se llevan a la práctica en conjunto con las políticas de protección especial.
5. Políticas orientadas a asegurar la participación de los NNA.

En este marco, existirían tres niveles diferenciados de la protección integral:

1. Protección universal
2. Protección específica
3. Protección especial

Figura 20

Niveles de protección integral



Nota: La figura muestra los tres niveles diferenciados de la protección integral. Fuente: Loreto Martínez y Loreto Ditzel (2012).

Primer nivel. La protección integral lleva consigo una mirada con relación al punto de partida de las políticas públicas que implica no concentrarse solamente en NNA con necesidades o riesgos, sino en todas las niñas, niños y adolescentes con derechos exigibles. Se trata de proporcionar servicios que contribuyan a su dignidad humana, a su autonomía y su libertad para que, siendo estos titulares de derechos y responsabilidades, se configuren como protagonistas de su propio desarrollo (Loreto Martínez & Loreto Ditzel, 2012).

Por consiguiente, el primer nivel corresponde a una protección de carácter general y universal, que debe ser accesible a todos los NNA. Se refiere a políticas básicas que provean los servicios de salud, educación, vivienda, alimentación, recreación, etc., de manera universal, sin discriminación.

Segundo nivel. Asegurar el pleno ejercicio de los derechos exige eliminar las desigualdades que privan a determinados NNA del acceso a los servicios que permiten una vida digna, y a oportunidades para el desarrollo de sus capacidades, sea por motivo de su nacionalidad, identidad de género, sexo, pertenencia étnica, situación socioeconómica, condición de discapacidad, entre otros. Por lo tanto, este segundo nivel contempla las políticas de atención emergente dirigidas a NNA que por alguna situación

específica, se encuentran en desventaja. Estas están diseñadas para igualar sus oportunidades de desarrollo y cerrar brechas de acceso a los servicios (Loreto Martínez & Loreto Ditzel, 2012).

Tercer nivel. En el tercer nivel, las intervenciones asumen un carácter especializado. Se refiere a la protección especial que se activa en casos de vulneración de derechos, entendida como cualquier situación que impide que las NNA se desarrollen física, psicológica, intelectual, social y emocionalmente (Loreto Martínez & Loreto Ditzel, 2012). La especialización se refiere a la condición especial que deben cumplir los sistemas especializados de protección, como el SNDPINA para que sea propio y exclusivo para los NNA.

La especialidad se justifica por la necesidad de dar visibilidad y atender prioritaria y exclusivamente a la persona cuyo derecho ha sido vulnerado, tomando en cuenta sus características específicas. En el caso de las niñas, niños y adolescentes estas características específicas se refieren al hecho de que es una población que está en fase de desarrollo, lo cual la diferencia definitivamente de las personas adultas, no en dirección “de considerarles que les falta algo para llegar a serlo, sino que dado su modo de pensamiento se relacionan de una manera diferente con lo que experimentan. Estas características otorgan especificidad en el ejercicio de los derechos” (Morais de Ramírez, 2019, pág. 22).

Por lo tanto, el desafío central en términos de gobernanza para la protección sin la anulación de la especialización, está en construir institucionalidad, herramientas operativas y culturas organizacionales, capaces de plasmar un enfoque integral reconociendo que, la garantía de derechos tiene una dimensión estructural y una dimensión específica. La primera exige el abordaje de las condiciones y situaciones multidimensionales y culturales del entorno en donde se desenvuelven los NNA con el fin de evitar que pongann en riesgo sus derechos. La segunda implica el abordaje de las características específicas de las NNA para asegurar la protección y restitución de los derechos vulnerados. En esa línea, se proponen dos marcos de gobernanza: 1) Gobernanza para la protección universal y específica, 2) Gobernanza para la protección especial.

Figura 21

Gobernanza para la protección de derechos de la niñez y adolescencia en el cantón Tulcán

Finalidades	① Garantizar el ejercicio de derechos de NNA de manera universal en el cantón	② Asegurar la protección especial de derechos de NNA vulnerados en el cantón
Grupo de población	Todas los NNA Enfoque intergeneracional Principio de igualdad y no discriminación	NNA en situación de amenaza o violación de sus derechos Enfoque de especialización
Mecanismos/ Institucionalidad	PUNTO NODAL CCPD RECTORÍA GAD Municipal PROCESOS Articulación de la política pública: entre política pública sectorial del ejecutivo desconcentrado y política pública local Promoción y prevención	PUNTO NODAL Mesa de Justicia RECTORÍA JCPP PROCESOS Revisión, análisis y resolución de casos de vulneración de derechos Atención, protección y reparación

Nota. La figura muestra la propuesta de modelo de gobernanza para la protección de derechos de la niñez y adolescencia en el cantón Tulcán. Fuente: Elaboración propia.

5.1.1. Gobernanza para la protección universal y específica

De acuerdo con los niveles de protección, la gobernanza para la protección universal y específica se enfocaría en materializar las políticas básicas que implican la provisión de servicios universales y las políticas de atención emergente que llevan consigo servicios focalizados para NNA que se encuentran en una situación de desventaja frente a los demás NNA. Por lo tanto, para dar lugar a una gobernanza efectiva que cumpla con estos fines, se propone la estructuración del Consejo Cantonal de Protección de Derechos como el espacio para la toma de decisiones de los actores en función de las normas que hayan establecido para el efecto.

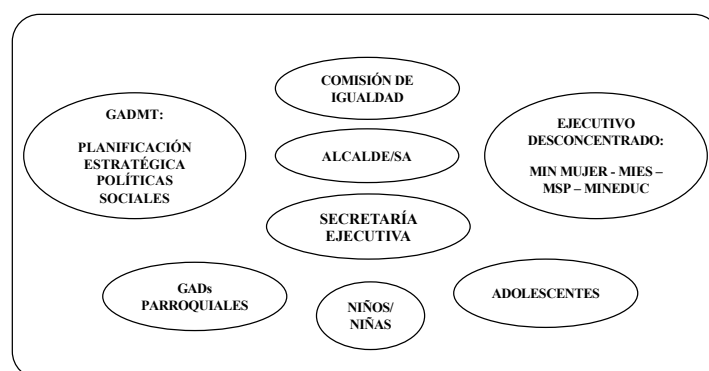
Los actores partícipes de esta estructura de gobernanza serían aquellos definidos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010)

Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos se constituirán con la participación paritaria de representantes de la sociedad civil, especialmente de los titulares de derechos; del sector público, integrados por delegados de los organismos desconcentrados del gobierno nacional que tengan responsabilidad

directa en la garantía, protección y defensa de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; delegados de los gobiernos [...] municipales respectivos; y, delegados de los gobiernos parroquiales rurales. Estarán presididos por la máxima autoridad de la función ejecutiva de los gobiernos [...] municipales, o su delegado; y, su vicepresidente será electo de entre los delegados de la sociedad civil (Artículo 598).

Figura 22

Conformación del Consejo Cantonal de Protección de Derechos



Nota. La figura muestra la conformación del Consejo Cantonal de Protección de Derechos. Fuente: Elaborado a partir de lo establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010, Artículo 598).

Dentro de este, el GAD Municipal de Tulcán sería el ente articulador de las acciones de los demás actores, asegurando una participación equilibrada y sobre todo, propiciando la participación de los niños, niñas y adolescentes por medio de diferentes canales, ya que, “con su acción ciudadana están modificando la mirada que las instituciones y actores sociales tienen de ellos, a la vez que aportan decisiones y acciones a la gobernanza municipal” (Novella Cámara *et al.*, 2021, pág. 62).

Contando con la participación de los sujetos de derechos, los demás actores en procura de una participación igualitaria, definirían los mecanismos necesarios para implementar las políticas públicas nacionales y locales de manera articulada. Esto, debido a que no es posible perder de vista la estructura del Estado actual respecto a la descentralización y desconcentración. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), establece que la descentralización “consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias [...], desde el gobierno central hacia

los gobiernos autónomos descentralizados” (Artículo 105), y que los sectores comunes son “susceptibles de mayor o menor nivel de descentralización y desconcentración, de acuerdo con el principio de subsidiariedad y la naturaleza de los servicios públicos y actividades a los que estos se refieren” (Artículo 112).

A partir de lo anterior, se identifica que los sectores sobre los cuales recae la progresividad, son precisamente aquellos sectores relacionados con la protección de derechos. Por lo tanto, si bien en principio la concretización de las políticas públicas debe realizarse observando que su rectoría le corresponde al gobierno nacional, esto no quiere decir que no sea posible actuar para que se cumplan los principios de progresividad y subsidiariedad con la finalidad de volver más efectiva la garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Por consiguiente, los procesos inmersos en la estructura de gobernanza para la protección universal y específica, se enfocarían, por un lado, en la construcción de un instrumento de planificación local y una agenda para la promoción y prevención de derechos. Por otro lado, en fortalecer las capacidades de incidencia en busca de lograr el objetivo de la descentralización de mejorar la prestación de servicios públicos para elevar la calidad de vida de la población a nivel cantonal. Esto implica que, los actores sociales y las instituciones rompan con los procesos inerciales en los cuales están inmersos y decidan desarrollar nuevas capacidades que les permita superar el tradicional divorcio entre lo que realiza el gobierno central y lo que realiza el gobierno local.

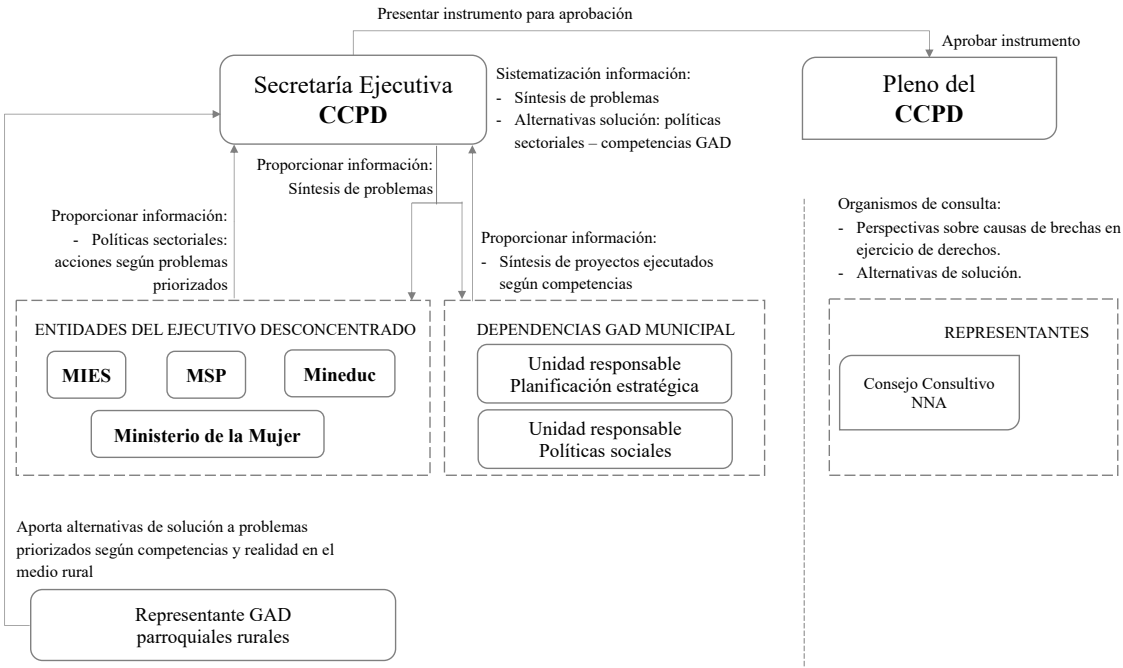
De este modo, impulsar un ejercicio activo de las competencias institucionales que aporte en la generación de alternativas de solución a los problemas, desde los mismos territorios a los cuales estos afectan de determinada manera. Para el efecto, es preciso desarrollar procesos de planificación en lo local que, partiendo del reconocimiento de las políticas públicas sectoriales definidas a nivel nacional y las políticas públicas o acciones definidas por el gobierno municipal, se asegure puntos de articulación y complementariedad en su implementación.

Articulación y manera de operar para la planificación local. Operar en conjunto para la protección de carácter universal y específica en el cantón Tulcán, refiere a la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas garantes de derechos. En este ámbito, a nivel cantonal se debe considerar a los instrumentos de planificación nacionales y locales.

El instrumento de planificación local debe propiciar el accionar coordinado de las entidades garantes de derechos, para asegurar los dos primeros niveles de protección (protección universal y protección específica). Tendría como objetivos: i) Enfrentar las principales problemáticas que impiden el ejercicio universal de derechos por parte de los NNA, y ii) Dictar las pautas para igualar las oportunidades de quienes se encuentren en desventaja, por motivo de su identidad de género, sexo, pertenencia étnica, condición de discapacidad, situación de movilidad humana y, con ello contribuir al cierre de brechas en el ejercicio de sus derechos. A continuación, se presenta un modelo de articulación para la formulación y aprobación del instrumento de planificación local.

Figura 23

Manera de operar para la planificación local



Nota. La figura muestra la propuesta de modelo de articulación para la planificación local en materia de niñez y adolescencia en el cantón Tulcán. Fuente: Elaboración propia.

Tabla 9

Información general de la manera de operar para la planificación local

Responsable de la formulación:	Consejo Cantonal para la Protección de Derechos
Responsable de la aprobación:	Pleno del Consejo
Público objetivo:	Niños, niñas, adolescentes
Roles y actores	

Rol		Actor
Coordinación		Secretaría Ejecutiva del Consejo Cantonal para la Protección de Derechos
Responsables		Entidades del Ejecutivo desconcentrado: Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, MIES, MSP, Mineduc. Dependencias GAD Municipal: Planificación estratégica y políticas sociales. Representante de los GAD parroquiales rurales del cantón.
Asesoramiento y consulta		Consejo Consultivo de niños, niñas y adolescentes (11 a 17 años) Proceso de planificación
Fase	Descripción	Responsable
Priorización de problemas	- Identificación y análisis de problemáticas, con base en los datos actualizados que puedan proporcionar las instituciones competentes. Por ejemplo: Desnutrición infantil, embarazo en adolescentes, violencia contra los NNA, etc. - Síntesis de problemas con base en el análisis realizado.	Secretaría Ejecutiva del CCPD
Análisis de problemas	- Identificación de principales causas de los problemas que han sido priorizados.	Secretaría Ejecutiva del CCPD Consejo Consultivo
Planteamiento de alternativas de solución	- Señalización de políticas públicas y acciones que contribuyen a la solución de los problemas que han sido priorizados, especificando los servicios que proveen.	Entidades del Ejecutivo desconcentrado: Ministerio de la Mujer y DH, MIES, MSP, Mineduc.
	- Señalización de proyectos y acciones que se han ejecutado y que guardan relación con los problemas priorizados. - Análisis de las competencias municipales con la finalidad de identificar qué puede hacer el GADM para apoyar o complementar las políticas y acciones del Ejecutivo desconcentrado.	Dependencias del GADM: Planeación estratégica y Políticas sociales
	- Señalización de proyectos y acciones que se han ejecutado y que guardan relación con los problemas priorizados, según las especificidades de las áreas rurales.	GAD Parroquiales rurales
	- Aportar con criterios para la solución de los problemas que han sido priorizados, con base en las políticas, proyectos y acciones señalados, que respondan a ¿qué se debe hacer para que las políticas, proyectos y acciones funcionen adecuadamente? - Síntesis de alternativas de solución a los problemas priorizados, tendiente a responder a la pregunta ¿Qué se debe hacer para solucionar los problemas priorizados tomando en cuenta las políticas sectoriales y las competencias municipales?	Secretaría Ejecutiva del CCPD Consejo Consultivo
Consolidación de Información	- Elaboración del instrumento según problemas priorizados y síntesis de alternativas de solución - Presentación al Pleno del CCPD para su aprobación.	Secretaría Ejecutiva del CCPD

Nota. La tabla muestra propuesta de la manera de operar para la planificación local en materia de niñez y adolescencia en el cantón Tulcán. Fuente: Elaboración propia.

Una vez aprobado el instrumento de planificación local, los miembros del Consejo Cantonal para la Protección de Derechos de Tulcán definirían las normas regulativas para la implementación. Dichas normas trazarían las reglas para el accionar de los actores involucrados. En este punto, con perspectiva de conformar una coalición implementadora sería preciso contar con el sector privado como aliado en favor de los derechos de los NNA. Su contribución se centraría en aportar para la puesta en marcha de proyectos encaminados a mejorar o complementar la provisión de servicios, por ejemplo, mediante una contribución para adecuar la infraestructura educativa.

Articulación y manera de operar para la promoción y prevención de la vulneración de derechos. La promoción de derechos consiste en implementar mecanismos de sensibilización y concientización para cambiar las formas de pensar y actuar de las personas, a fin de eliminar progresivamente patrones socioculturales que justifican o naturalizan la discriminación y desigualdad en el ejercicio de derechos a razón de la edad, el género, orientación sexual, etnia, discapacidad, situación de movilidad humana u otro factor. En ese sentido, si las acciones de promoción modifican las prácticas discriminatorias, también contribuyen a la prevención de situaciones en donde se vulneren los derechos. Por lo tanto, ligadas a las acciones de promoción, las de prevención buscan evitar o reducir la amenaza o riesgo de vulneración de derechos de los NNA. Esto implica estar alerta respecto a los factores de riesgo, contribuir a su reducción y eliminar sus posibles causas, antes de que ocurran violaciones de derechos.

En el país, se ha avanzado muy poco en la implementación de políticas de prevención. En materia de protección de derechos prevalece una acción reactiva con la ejecución de medidas para la atención a NNA cuyos derechos ya han sido vulnerados. Sin embargo, esta situación puede empezar a cambiar con la implementación del Sistema de Alerta y Respuesta Temprana en Frontera Norte (SART), desarrollado por la Defensoría del Pueblo junto al Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, con el apoyo de las agencias que conforman el sistema de Naciones Unidas en Ecuador y la Cooperación Técnica Alemana (GIZ).

Este Sistema está enfocado en generar información que advierta sobre las situaciones de riesgo para la población que habita en la frontera norte y proporcione respuestas, a nivel institucional local y nacional, para frenar y remediar estas violaciones. Su

objetivo es generar alertas sobre las posibles afectaciones a los derechos humanos de las personas que habitan y transitan por la frontera entre Ecuador y Colombia, sin limitarse a su reporte, sino facilitando, además, una respuesta ágil y oportuna para frenar e impedir las vulneraciones a los derechos (Defensoría del Pueblo, 2021a, párr. 1).

En agosto de 2021 se inició la fase de pilotaje del Sistema y a partir de ahí, se propone coordinar la respuesta institucional de los diferentes niveles de gobierno, frente a las alertas emitidas. En marzo de 2023, las Defensorías del Pueblo de Ecuador y Colombia emitieron la primera alerta temprana para prevenir actos que vulneren derechos de la comunidad Awá.

En dicha alerta se destaca que, en la actualidad, la presión y el auge de las actividades ilícitas que ejercen las disidencias de las FARC, el ELN y grupos de crimen organizado causan que las comunidades de la gran familia Awá sean víctimas de reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes; ataques contra la vida e integridad física de los líderes y miembros de las comunidades awá (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2023, párr. 4).

Como respuesta, se recomienda instalar una mesa permanente de diálogo en la que participen las autoridades de seguridad de ambos países y las autoridades de las comunidades Awá, con la finalidad de incorporar el enfoque territorial en las acciones para evitar que los derechos que se encuentran en riesgo sean vulnerados y en caso de identificar vulneraciones, enfocar la prevención para asegurar que no se repitan (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2023).

Dada la existencia de dicho Sistema, en este trabajo no se presenta una propuesta de articulación para la prevención de vulneración de derechos basado en la gestión de alertas. No obstante, se asume la identificación de actores involucrados y sus responsabilidades.

Tabla 10

Información general de la manera de operar para la prevención de la vulneración de derechos basada en la gestión de alertas

Responsable de gestionar el Sistema de alerta y respuesta temprana en frontera norte (SART):	Defensoría del Pueblo
Responsable de coordinar la respuesta institucional frente a las alertas emitidas por el SART:	Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos
Público objetivo:	Niñas, niños, adolescentes y otros grupos de atención prioritaria
Roles y actores	
Rol	Actor
Coordinación	Defensoría del Pueblo Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos
Monitoreo y seguimiento	Consejo Cantonal para la Protección de Derechos
Responsables de la respuesta institucional (provisión de servicios)	Entidades del Ejecutivo desconcentrado: Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, MIES, MSP, Mineduc. GAD Municipal. GAD parroquiales rurales del cantón.

Nota. La tabla muestra propuesta de la manera de operar para la prevención de la vulneración de derechos basada en la gestión de alertas en el cantón Tulcán. Fuente: Elaborado a partir de información de la (Defensoría del Pueblo, 2021a).

Adicionalmente, se propone conformar una mesa de promoción y prevención que lleva a cabo un modo de coordinación de los procesos de difusión, sensibilización y capacitación. En primer lugar, es preciso reconocer las actividades que ya se desarrollan en este ámbito. La Defensoría del Pueblo como la Institución Nacional de Protección y Promoción de los Derechos Humanos y la Naturaleza, tiene entre sus promover la difusión pública y la educación en derechos humanos. En este marco, de manera anual planifican procesos de divulgación de los derechos humanos, de sensibilización y de capacitación, dirigidos a servidores públicos y sociedad civil.

El Ministerio de Educación desarrolla estrategias de promoción y prevención dirigidas a los estudiantes para que realicen un proceso de introspección y empoderamiento personal que les permita tomar decisiones con respecto a sus proyectos de vida de manera consciente, corresponsable, libre y autónoma; y estrategias orientadas a docentes y familiares para que conozcan sobre las diferentes problemáticas o situaciones de riesgo que pueden presentarse.

El Patronato de Amparo Social del GAD Municipal de Tulcán realiza actividades como charlas, conversatorios, foros, cine-foro con el fin de dar a conocer y reflexionar acerca de los diferentes tipos de violencia y su ciclo, enfermedades de transmisión sexual, estilos de vida saludable, prevención y control de enfermedades no transmisibles como diabetes. Del mismo modo otras entidades llevan a cabo actividades para la sensibilización y capacitación en materia de derechos humanos. Cada entidad define sus objetivos específicos de acuerdo con su misión y competencias. Planifica y ejecuta sus procesos según la disponibilidad de recursos y capacidad de gestión. Algunas veces dos o más instituciones implementan estos procesos de manera conjunta, sin embargo, esta manera de operar se presenta según la coyuntura. Por lo tanto, se propone que se ponga en práctica un modo de operar en conjunto siguiendo una planificación previa y estableciendo medios que permitan determinar los resultados obtenidos en términos de coordinación.

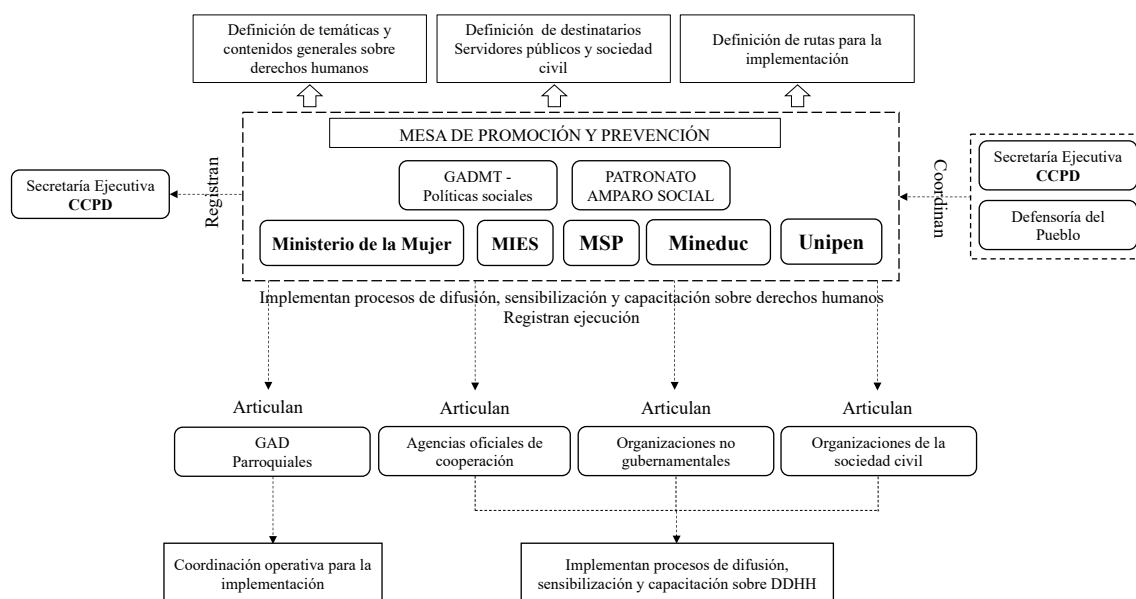
Lo ideal sería plantear mecanismos y herramientas para la evaluación de resultados obtenidos con relación a los cambios que los procesos de sensibilización y capacitación generan en las personas que participan de ellos, teniendo en cuenta que este tipo de acciones busca concienciar a las personas sobre una determinada situación para provocar un cambio en sus prácticas sociales, individuales y colectivas. Sin embargo, para ello se requeriría mínimamente de la implementación de un sistema de información local potente que permita la obtención de datos desagregados territorialmente y según variables como edad, sexo, identidad de género, etc.⁷. Por lo tanto, en este trabajo se propone enfocar la evaluación de resultados en la gestión de los procesos de coordinación.

En el país, y sobre todo a nivel local, esto no es menor puesto que, de lo expuesto en el problema, sobresale la falta de coordinación interinstitucional como un factor de alta incidencia para una respuesta inefectiva en la protección de derechos de los NNA. De este modo, la manera de operar para la promoción de derechos y la prevención de la vulneración desde la sensibilización se enfocaría en propiciar el reconocimiento de lo que hacen los actores del sistema de protección y a partir de ello, compartir acciones de manera operativa. A continuación, se presenta de manera gráfica una propuesta de coordinación.

⁷ Por varios años se ha identificado la necesidad de fortalecer la generación de información en el país, sobre todo, información obtenida desde el nivel local. El INEC, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han trabajado en la construcción del Plan de Desarrollo Estadístico Territorial para identificar y gestionar de manera priorizada las brechas de información. Sin embargo aún no se tienen resultados sobre su implementación.

Figura 24

Manera de operar para la sensibilización en derechos humanos



Nota. La figura muestra la propuesta de modelo de articulación para la sensibilización en derechos de la niñez y adolescencia en el cantón Tulcán. Fuente: Elaboración propia.

Tabla 11

Información general de la manera de operar para la difusión, sensibilización y capacitación en derechos humanos

Espacio de articulación:	Mesa de promoción y prevención de la vulneración de derechos
Público objetivo:	Niñas, niños, adolescentes
Roles y actores	
Rol	Actor
Coordinación	Secretaría Ejecutiva del CCPD Defensoría del Pueblo
Registro	Secretaría Ejecutiva del CCPD
Evaluación	Consejo Cantonal para la Protección de Derechos Defensoría del Pueblo Entidades del Ejecutivo desconcentrado: Ministerio de la Mujer, MIES, MSP, Mineduc, Unipen.
Ejecución	GAD Municipal. Patronato de Amparo Social GAD parroquiales rurales del cantón. Agencias oficiales internacionales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil

Nota. La tabla muestra propuesta de la manera de operar para difusión, sensibilización y capacitación en derechos de la niñez y adolescencia en el cantón Tulcán. Fuente: Elaboración propia.

Para llevar a cabo estos procesos, los actores instituirían resoluciones y procedimientos como normas regulativas, motivarían la revisión de las normas constitutivas relacionadas con la descentralización de competencias, y revisarían sus prácticas con la finalidad de internalizar nuevas metanormas. Respecto a esto último, se requiere superar el adultocentrismo que sustenta las relaciones desiguales entre las personas adultas y los niños, niñas y adolescentes, para dejar de ejercer discriminación o violencia contra ellos. El adultocentrismo es la forma específica en la que se manifiesta la discriminación por edad, por lo que no se reconoce a los NNA como interlocutores válidos, subestimando sus capacidades para acciones transformadoras. De este modo, se ejerce discriminación generacional hacia las nuevas generaciones, negando sus derechos y responsabilidades, obturando la posibilidad de lo nuevo y transformador y pretendiendo reproducir exactamente aquello que se considera ha funcionado o sido bueno para la niñez y adolescencia de otros tiempos, sin considerar los contextos ni el devenir histórico y social. Al negarles su condición como sujetos de derechos, se considera que las personas adultas pueden disponer de las opiniones, cuerpos y voluntades de las niñas, niños y adolescentes (Colombo, 2025).

Por lo tanto, considerar al adultocentrismo como una metanorma a superar contribuye a observarlo y comprenderlo socialmente no sólo como un rasgo o característica, sino como un sistema estructural. En tanto que es la imagen centrada en el adulto la que articula una serie de patrones, conductas y significados que reproducen la discriminación. Es por ello que como personas adultas tenemos que revisarnos, deconstruir nuestros privilegios, y hacer las transformaciones individuales y colectivas necesarias para garantizar los derechos de los NNA. Esto implica incorporar como metanormas de la gobernanza para la protección universal y específica, al principio de igualdad y no discriminación, y al enfoque de igualdad intergeneracional.

La aplicación del enfoque intergeneracional se orienta a superar situaciones de fragmentación y distanciamiento social generadas debido al debilitamiento de vínculos entre generaciones. Por medio de la aplicación de este enfoque se promueve el reconocimiento de la diversidad y la integración de las perspectivas y capacidades de las distintas generaciones, favoreciendo el diálogo y cooperación entre las personas de distintas edades. Se reconoce a todas las personas como sujetos de derechos, independientemente de su edad o capacidad. Esto implica actuar para formar sociedades para todas las edades donde se produzcan encuentros entre personas diferentes para que

interactúen, se complementen y potencien aprendiendo unas de otras (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2016).

El enfoque intergeneracional está estrechamente ligado con el aprendizaje a lo largo de la vida y el desarrollo de competencias que nos permiten aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a convivir. Por lo tanto, bajo esta perspectiva la gobernanza para la protección universal y específica estaría encaminada a potenciar el intercambio de saberes intergeneracional para dar lugar a un proceso de enriquecimiento en donde las generaciones trabajan juntas para adquirir habilidades, valores y conocimiento.

5.1.2. Gobernanza para la protección especial

Para dar lugar a la gobernanza para la protección especial, de igual manera es preciso trastocar la metanorma del adultocentrismo que contribuye a considera la violencia contra los NNA como actos de violencia intrafamiliar, invisibilizando de este modo, el carácter de los NNA como sujetos de derechos. Con esta base, se debe crear unidades de administración de justicia especializada en niñez y adolescencia. Es decir los actuales organismos de justicia deben transformarse de la siguiente manera:

Tabla 12

Propuesta de organismos de justicia especializada en niñez y adolescencia

Organismo actual	Organismo nuevo
Junta Cantonal de Protección de Derechos	Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia
Fiscalía de Violencia de Género y Delincuencia Juvenil	Fiscalía Especializada en Niñez y Adolescencia
Unidad Judicial Especializada contra la Violencia a la Mujer y miembros del Núcleo Familiar	Unidad Judicial Especializada en Niñez y Adolescencia
Unidad Nacional de Investigación y Protección de Niños, Niñas y Adolescentes	Unidad Nacional de Investigación y Protección de Niños, Niñas y Adolescentes

Nota. La tabla muestra la propuesta de conversión de los organismos de justicia actuales a organismos de justicia especializada en niñez y adolescencia. Fuente: Elaboración propia.

Para el efecto, es indispensable motivar una reforma a las leyes que, de origen a un rediseño institucional observando el concepto de especialización. Pensar en la incidencia que se pueda desplegar, parte del reconocimiento de la situación que se quiere cambiar. En esta medida, el proceso de reflexión motivado en este trabajo sobre los nudos críticos

para la implementación del SNDPINA en el cantón, marca un importante punto de partida. Con esta perspectiva, para escalar la reflexión se propone la creación de una mesa de justicia, conformada por los organismos de justicia y coordinada por la JCPD. Con un sustento que justifique la necesidad de reformar las leyes actuales, se instituirían nuevas normas constitutivas que aseguren la especialización en protección a la niñez y adolescencia.

En este sentido, es pertinente señalar que, en mayo de 2025, el nuevo Código Orgánico para la Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes presentado a la Asamblea Nacional no fue aprobado. No obstante, es importante no desistir y buscar más adherencias para contar con un nuevo marco normativo en favor de la protección a la niñez y adolescencia.

Además de motivar la reforma legal, la mesa de justicia sería el punto nodal en donde los actores convergen para llevar a cabo los procesos de protección y restitución de derechos. Con base en normas regulativas que aseguren una adecuada articulación, los actores analizan y resuelven los casos de vulneración de derechos de NNA. Dichas normas establecen un modelo de intervención común y compartido por todos los actores involucrados, incrementando las vías de comunicación, colaboración e intercambio de información. La definición de una ruta de atención y protección especializada podría constituir la principal norma regulativa que propicie el intercambio oportuno de información, la referencia y contra-referencia de casos entre los distintos actores, evitando los canales informales y contactos personales que en algunos casos pueden funcionar adecuadamente, pero, en muchos otros casos no.

La protección especializada en el marco de dicha ruta se materializa en las especificidades que debe tomar en cuenta cada organismo al momento de aplicar sus procedimientos y protocolos. Por ejemplo, la consideración de criterios especializados para realizar una entrevista de escucha activa a un niño, niña o adolescente que ha sufrido violencia en su contra. Los actores involucrados en la ruta de atención y protección especializada a niñas, niños y adolescentes se definen en función de tres principales obligaciones: Puesta en conocimiento o denuncia; atención; y, protección y seguimiento.

Tabla 13

Actores involucrados en la ruta de atención y protección especializada a niñas, niños y adolescentes

Puesta en conocimiento o denuncia	Atención ⁸	Protección y seguimiento ⁹
▪ Toda persona, incluidas las autoridades judiciales y administrativas. ▪ Personas que, por su profesión u oficio, tengan conocimiento de un hecho de violación de derechos (servidores públicos, profesionales de la salud y educación).	▪ Personas naturales (si el NNA afectado requiere atención médica, la atención que puede dar una persona natural es el acompañamiento y traslado a la unidad de salud más cercana). ▪ Entidades de atención: ECU 911, Policía Nacional (Unipen), Ministerio de la Mujer, MIES, MSP, Mineduc, Agencias oficiales de cooperación, ONG.	▪ Organismos de administración de justicia especializada en niñez y adolescencia

Nota. La tabla muestra los actores involucrados en la ruta de atención y protección especializada a niñas, niños y adolescentes. Fuente: Elaborado a partir de lo establecido en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (2003, Artículos 17 y 72).

Para la resolución de casos de vulneración de derechos es importante comprender las causas estructurales, intermedias e inmediatas que afectan el goce de derechos de un niño, niña o adolescente. Ningún caso es igual a otro, a pesar de que los hechos o las condiciones en las que estos se producen sean similares, en el contexto de la vida del niño, niña o adolescente existen particularidades que requieren de un estudio específico para entenderlas y resolver respecto de ellas. Para ello, es fundamental que el equipo de trabajo que cumple con estas responsabilidades esté debidamente capacitado.

El fortalecimiento de capacidades es el proceso de desarrollar competencias en las personas, grupos u organizaciones, para facilitar y fomentar procesos que contribuyan a la realización de sus funciones. Es mucho más que un entrenamiento dado que exige desarrollar las habilidades para aplicar el conocimiento. En esta línea, se proponen dos procesos para el fortalecimiento de capacidades que se podrían implementar de manera complementaria, o seleccionar uno de estos. El primero consiste en la organización de

⁸ Refiere a todo acto de cuidado, asistencia, acogida, escucha, entendimiento o servicio a una víctima de violencia. La falta de atención o las acciones extralimitadas para atender generan, en gran medida, revictimización, por lo que, quien atiende de manera inmediata no debe indagar sobre los hechos, pues esto es responsabilidad de las autoridades competentes.

⁹ La protección consiste en el amparo, resguardo, defensa o salvaguarda de la víctima para detener la vulneración del derecho o evitar que sufra un daño posterior. Se dicta por medio de medidas de protección. El seguimiento de las medidas consiste en revisar su aplicación y evaluar periódicamente su efectividad, en relación con las finalidades que se tuvieron al momento de decretarlas.

cursos especializados y el segundo, en proporcionar el acompañamiento técnico especializado para dar lugar a una transferencia de capacidades.

Cursos especializados. Considerando que la educación continua es el medio para mantenerse actualizado respecto a temas específicos relacionados con las funciones de un cargo o puesto de trabajo, se propone organizar cursos especializados orientados a profundizar a nivel técnico y metodológico en los postulados que permitan mejorar los procedimientos relacionados con la protección de derechos. Estos cursos superarían el formato de charlas o talleres de capacitación puesto que es necesario enfocarse con profundidad en los fundamentos que sustentan los procedimientos. Por ende, permitirían renovar los conocimientos y romper con la cotidianidad, costumbre o mecánica de trabajo que se puede generar en el desarrollo de actividades.

Transferencia de capacidades. No consiste en tomar lo que sabe una persona y cómo trabaja, para que otra persona haga lo mismo, sino que implica una co-construcción entre quien “transfiere” y quien “aprende”. Esto quiere decir que la primera proporciona algunos elementos sobre cómo realizar una actividad, y la segunda comprende e interpreta lo que se le ha explicado para construir su propio modo de acción. Sobre esta base, se propone conformar un equipo de personas expertas para que se vinculen a la mesa de justicia y acompañen técnicamente a los miembros en el ejercicio de sus funciones.

Tomando en cuenta las orientaciones para el ejercicio de la cooperación internacional respecto a la cooperación técnica, cuyos propósitos consisten entre otras cosas en el fortalecimiento de capacidades a través de la transferencia e intercambio de técnicas, conocimientos o habilidades por parte de expertos¹⁰ (Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, 2015), se propone que el equipo de dos personas que se vinculen a la mesa de justicia, sea proporcionado por las agencias oficiales de cooperación presentes en el cantón.

La protección especial incluye la restitución de derechos. En esta línea, los organismos que conformarían la mesa de justicia deben mantener comunicación con el CCPD y la

¹⁰ Personas con amplio conocimiento y dominio de la temática, en sus diversas modalidades y componentes, cuyo dominio está fundamentado en el conocimiento teórico y la experiencia que otorgan la capacidad de comunicar con un alto grado de eficacia su saber (Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, 2015, pág. 105).

mesa de promoción y prevención¹¹, para lograr que ante una situación que puede dar lugar a la aplicación de una medida de protección, las instancias competentes no intenten resolver la situación del niño o niña, mediante la aplicación de una medida aislada y acotada, prescindiendo de las raíces del problema que motivaron la intervención. Esto nos lleva a señalar que la restitución de un derecho violado debe incluir medidas para prevenir la repetición, en dos direcciones: i) Garantizando las condiciones necesarias para que las niñas, niños y adolescentes desarrollen plenamente sus capacidades para el ejercicio de sus derechos, ii) Implementando medidas para erradicar de manera progresiva los actos de abuso, negligencia y violencia en los ámbitos familiar, educativo y comunitario.

La primera se aborda en la gobernanza para la protección universal y específica. Por lo tanto, para la segunda se propone la creación de escuelas para reeducación de personas que ejercen abuso, negligencia y/o violencia. Estas escuelas pueden ser creadas con el apoyo de organizaciones no gubernamentales y la academia. Se enfocarían en desarrollar nuevas habilidades y formas de comportamiento, en mujeres y hombres, que permita establecer relaciones interpersonales en un plano de igualdad, convivencia armónica y buen trato, entre los miembros de la pareja, con las hijas, hijos y otros familiares, y con su entorno social.

Por medio de diferentes recursos didácticos, por un lado, se acercaría a las personas participantes a la realidad vinculada con los problemas del abuso, negligencia y violencia contra NNA y los efectos en su vida presente y futura. Por otro lado, se abordarían contenidos tendientes a visibilizar a la violencia contra NNA como un problema social y no solo como una práctica de crianza.

¹¹ No se trata de que los organismos de administración de justicia, como miembros de la mesa de justicia, reemplacen a las entidades de atención y prestadoras de servicios, sino que dialoguen y articulen las acciones para un abordaje eficiente en la restitución de derechos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

El presente trabajo se centró en investigar cómo se configura la estructura de gobernanza para la protección integral a la niñez y adolescencia en el cantón Tulcán durante la administración municipal 2019 – 2023. Fue pertinente puesto que los instrumentos internacionales de derechos humanos, en especial la Convención sobre los Derechos del Niño de la cual el Ecuador es signatario, señala que, para garantizar que los niños, niñas y adolescentes disfruten de sus derechos se requiere que los Estados creen o adapten su institucionalidad de modo que se vincule a todos los actores involucrados, en todos los niveles territoriales. De este modo, se fundamentó el problema a partir de la identificación del contraste entre lo que establece la normativa legal y el funcionamiento práctico de la protección de derechos de la niñez y adolescencia en distintos países de la región, como referencia para presentar el efecto de las reformas normativas provocadas por la Constitución de la República del 2008 sobre la institucionalidad en nuestro país.

Para alcanzar los objetivos de investigación se revisaron investigaciones precedentes respecto a la protección integral a la niñez y adolescencia, siendo esta la variable dependiente. También, estudios sobre gobernanza en políticas sociales y políticas de infancia, identificando como variable independiente a la estructura de gobernanza.

A partir de esto, se construyó un marco teórico basado principalmente en el marco analítico de la gobernanza desarrollado por Marc Hufty y la teoría de la protección integral. Marc Hufty propone un marco analítico de la gobernanza que se fundamenta en cinco categorías analíticas: los problemas, las normas, los actores, los procesos y los puntos nodales. Según el autor, los problemas son el elemento sobre el que se actúa, en este caso la estructura de gobernanza para la protección integral a la niñez y adolescencia. Las normas son entendidas como instituciones, formales e informales, expresadas en procedimientos y prácticas que estructuran la vida política en la sociedad. Para su estudio se utilizó el neoinstitucionalismo sociológico, con la finalidad de comprender las metanormas que direccionan las acciones de las personas con responsabilidad en protección a la niñez y adolescencia en el cantón.

Los actores son los individuos o grupos que participan en el funcionamiento del SNDPINA. Para describir las relaciones entre estos actores y la estructura, es decir la relación de los actores con las normas, se utilizó el neoinstitucionalismo centrado en los actores. Los procesos son las acciones que llevan a cabo los actores de acuerdo con las normas, y los puntos nodales son los espacios en los cuales se dan lugar estos procesos y las interacciones entre los actores.

En lo relativo a la metodología, esta investigación fue mixta ya que se utilizó el enfoque cuantitativo y cualitativo, de modo que para la recopilación de la información se aplicó las técnicas de la encuesta, entrevista y análisis documental. Tomando en cuenta el proceso a seguir, fue una investigación transversal de tipo descriptiva. Se centró en comprender, por un lado, la estructura de gobernanza para la protección integral de la niñez y adolescencia a nivel normativo, y por otro, el funcionamiento práctico del Sistema en el cantón Tulcán. El método aplicado fue el inductivo-deductivo para comprender desde lo general, la estructura de gobernanza formal normativa e identificar lo particular a partir del estudio de su ejercicio en el cantón Tulcán. Asimismo, este método se aplicó para inferir las percepciones de los NNA sobre el rol del Estado en la protección de sus derechos, a partir de opciones de respuesta estructuradas en la encuesta diseñada con el propósito de responder al pensamiento concreto propio de los NNA.

También se aplicó el método analítico-sintético a fin de analizar en forma individual los elementos de la gobernanza: normas, actores, procesos y puntos nodales, para luego integrar un análisis que permitió comprender la configuración de la estructura de gobernanza para la protección integral de la niñez y adolescencia en el cantón Tulcán.

Desde el punto de vista teórico, los resultados de la investigación evidencian su contribución a las teorías de desarrollo local en dos ámbitos. El primero, alineado a la concepción del desarrollo local como una construcción social que desencadena relaciones entre actores estatales y no estatales con mayor o menor grado de coordinación y articulación. En esta línea, los resultados que muestran que los actores por lo general actúan de manera desarticulada o con base en una coordinación coyuntural según la naturaleza del caso de vulneración de derechos, contribuyen a la comprensión de la gobernanza local de manera situacional, resaltando que su eficacia depende de arreglos institucionales y contextos culturales.

En este sentido, los resultados muestran que los actores institucionales responden a una combinación entre su práctica cotidiana alineada a patrones culturales estructurales como el adultocentrismo, y la interpretación de los principios inmersos en la doctrina de

protección integral. Esto refuerza lo expuesto por B. Guy Peters y Marco Córdova sobre las instituciones entendidas como un conjunto de rutinas interconectadas que estructuran los comportamientos de los actores hasta el punto de considerarlos no como construcciones culturales sino como conductas naturales.

Además, este estudio permite reforzar los planteamientos de Jan Kooiman respecto a la gobernanza como un modelo en donde se generan múltiples interacciones entre gobernantes y gobernados, modificando los límites que separan al gobierno de la sociedad. Los resultados indican que los actores estatales identifican las debilidades institucionales y puntos de mejora en la protección de derechos, ubicando responsabilidades en el Estado, la familia y la sociedad. También muestran que los NNA y las organizaciones de la sociedad civil perciben ampliamente la responsabilidad del Estado en esta materia. Estas evidencias señalan que, en el cantón Tulcán se reconoce la responsabilidad sobre lo público como algo de ejercicio interdependiente entre actores públicos y privados.

El segundo ámbito tiene que ver con la participación y su contribución a la eficacia de la gobernanza. Es esa línea, esta investigación por medio de la propuesta, contribuye a visibilizar que la recuperación de las perspectivas de los múltiples actores inmersos en un problema público constituye un mecanismo de retroalimentación potente para fortalecer los procesos de planificación territorial al propiciar la intercomunicación entre actores estatales y actores sociales.

Con relación al aporte metodológico, se concluye que la combinación de los enfoques cualitativo y cuantitativo es un procedimiento potente para el estudio de sistemas complejos como el SNDPINA. El enfoque mixto permitió comprender su funcionamiento práctico desde la visión de los actores estatales y organizacionales, poniendo en evidencia los vacíos o factores que necesitan ser superados. El análisis de estos elementos en combinación con las percepciones de los NNA abstraídas a partir de sus respuestas a una encuesta, muestra la contribución de esta articulación metodológica a la aplicación de los métodos inductivo-deductivo y analítico-sintético, en tanto permitió estructura de manera sistemática una propuesta de gobernanza para el cantón Tulcán.

Por otro lado, el uso del enfoque cuantitativo para abstraer las percepciones de los NNA aporta un marco metodológico replicable en cuanto a la adaptación de instrumentos de investigación a las características de la niñez y adolescencia. La adecuación de la encuesta cuya finalidad fue recabar información relacionada con conceptos abstractos como Estado garante de derechos, al pensamiento concreto propio de los NNA, permitió captar sus

percepciones desde su experiencia cotidiana, sin imponer categorías analíticas adultocéntricas.

Respecto a las conclusiones empíricas, por medio de las entrevistas realizadas a autoridades y personal técnico de las instituciones de la función judicial, función ejecutiva y el gobierno municipal, es posible señalar que los principios orientadores del SNDPINA en el cantón Tulcán se sostienen en la doctrina de la protección integral que reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos en lugar de objetos de tutela, como lo hacía la doctrina de situación irregular. No obstante, se observa que, en los servidores públicos con responsabilidades en esta materia, conviven los preceptos de las dos doctrinas. Si bien expresan que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos, al momento de referirse a sus actividades o criterios de toma de decisiones, se identifica la aplicación de algunos de los elementos contenidos en la doctrina de situación irregular. Esto muestra una amplia influencia del adultocentrismo como la metanorma que da legitimidad a las decisiones y acciones de los actores.

A partir del análisis de las normas constitutivas y regulativas, los actores estratégicos y relevantes, los procesos y los puntos nodales se observa que el funcionamiento del Sistema es débil, prácticamente no está activo en el cantón. Al convivir con otros sistemas de protección de derechos, específicamente el de violencia contra la mujer y el de las personas adultas mayores, se ha perdido la especialización. Además, los vacíos y contraposiciones legales respecto a la rectoría del Sistema a nivel nacional y su territorialización a nivel cantonal, genera confusiones sobre qué institución debe ejercer la coordinación del Sistema. Esto ha repercutido en un accionar aislado, mostrando que la protección de derechos de la niñez y adolescencia funcionaría igual si no existiera el SNDIPINA, puesto que cada actor se desenvuelve con base en sus propias normas regulativas.

Adicionalmente se observa que el personal institucional considera que se ha dado mayor visibilidad a la violencia ejercida contra los NNA, al reconocer a los métodos tradicionales de crianza como actos de violencia contra los hijos e hijas. Sin embargo, se concluye que, si bien esto ha permitido dejar de ver a la violencia como natural, no ha contribuido a que los actos de violencia contra este grupo de población se comprendan como actos cometidos en contra de una persona reconocida como sujetos de derechos, y en su lugar se los entiende como hechos de violencia intrafamiliar.

Con relación a las percepciones de los niños, niñas y adolescentes sobre el rol del Estado en la protección de sus derechos, se concluye que este grupo poblacional comprende de

manera amplia dicho rol, al situar como parte de su experiencia educativa, no solo aspectos relacionados con el aprendizaje cognitivo sino también elementos que aseguren su desarrollo emocional y relacional, en condiciones de seguridad. De este modo, sus percepciones indican la necesidad de poner en práctica una gobernanza tanto para asegurar la protección universal como la protección especial. Es decir, los NNA construyen una imagen del Estado como el responsable de asegurar el cumplimiento de sus derechos garantizando entornos protectores y participativos, lo cual evidencia la necesidad de crear una gobernanza que tome en cuenta el enfoque intergeneracional para la materialización de políticas públicas que garanticen el ejercicio pleno de derechos, y el enfoque de especialización en la protección especial de derechos cuando estos han sido vulnerados.

Recomendaciones

A partir de las conclusiones se derivan recomendaciones conducentes a fortalecer las perspectivas de investigación en materia de protección integral de derechos de los niños, niñas y adolescentes en contextos locales, caracterizados por una alta complejidad institucional marcada por una histórica tensión entre niveles de gobierno y funciones del Estado. Estas recomendaciones no se refieren solamente a los vacíos de conocimiento identificados sino también a elementos tendientes a mejorar la eficacia de la gobernanza. Respecto a los vacíos de conocimiento, con el desarrollo de esta investigación se identificó que existe un desconocimiento sobre cómo funciona el sistema de justicia por parte de los actores que proveen servicios de protección. En ese sentido, se recomienda estudiar el funcionamiento del sistema de justicia desde los preceptos teóricos en los que basan sus procedimientos con la finalidad de transitar hacia una correspondencia entre los servicios de justicia y los servicios de protección. La información obtenida a partir de las entrevistas realizadas en este estudio entrega indicios de que esta falta de correspondencia provocaría una devolución de la responsabilidad a las víctimas y sus familias, sobre la resolución de los casos. El devolverle la responsabilidad a la víctima y sus familias con el argumento de que desisten en las denuncias o no colaboran para recabar las pruebas necesarias para estimar las sanciones por las contravenciones o delitos cometidos, no deja ver qué sucede con el funcionamiento estructural del sistema de protección, en términos de tiempos de atención, trato, confianza en las instituciones y otros elementos de importancia para que los casos se resuelva en consecuencia. Es importante que los resultados de este tipo de estudios se difundan a nivel general, a fin de que la población

conozca sus implicaciones y de este modo se contribuya a minimizar los temores que puede provocar la idea de acudir a una unidad judicial o fiscalía para colaborar con las investigaciones requeridas.

Otra línea de investigación tendría que ver con la incidencia de la organización del trabajo en cuanto a duración de la jornada laboral, carga de trabajo, remuneración y derechos de trabajo, como factores de riesgo para la persistencia de actos de negligencia, maltrato y/o violencia en contra los niños, niñas y adolescentes. Durante las entrevistas al personal de los departamentos de consejería estudiantil fue posible conocer que se adopta como explicación para dicha persistencia, el hecho de que los padres, madres y otros cuidadores dejan solos a sus hijos e hijas y no comparten tiempo de calidad. Sin embargo, es pertinente preguntarse qué sucede con esos padres y madres, qué problemáticas enfrentan, es decir, cuáles son sus condiciones materiales como para proveer de entornos seguros para los NNA. Cómo un padre y/o una madre estresados, cansados, preocupados están en capacidad de compartir tiempo de calidad con sus hijos e hijas.

De igual manera, el tema de la sobrecarga laboral también puede aplicarse al mismo personal de los departamentos de consejería estudiantil, con la finalidad de determinar su incidencia en la eficacia de la respuesta respecto a la prevención de actos de vulneración de derechos y la contribución en la creación de factores de protección. Actualmente existe un déficit de profesionales asignados a estos departamentos y cada vez más son las problemáticas que deben atender.

Con relación a las recomendaciones para mejorar la eficacia de la gobernanza, es importante que se fortalezca la legitimidad del Consejo Cantonal de Protección de Derechos de tal manera que se configure como un actor estratégico capaz de modificar las reglas, para asegurar una articulación adecuada que supere la fragmentación entre actores. En esta recomendación está inmersa la imperiosa necesidad de revisar los marcos normativos con la finalidad de resolver la contraposición de sistemas especializados de protección y la confusión de roles.

En segundo lugar se recomienda reforzar los mecanismos de participación de los niños, niñas y adolescentes, creando diversos canales ajustados tanto a las necesidades institucionales como a las características propias de la niñez y la adolescencia. Un canal podría ser el que se encuentra normado como Consejo Consultivo cuyos representantes conforman el Consejo Cantonal de Protección de Derechos, pero no solo. También se puede pensar en foros, audiencias, referendums infantiles, congresos, aliados en la implementación de proyectos específicos, etc.

REFERENCIAS

- Aldeas Infantiles SOS Internacional. (2018). *El niño y su derecho a vivir en familia en Latinoamérica*. Aldeas Infantiles SOS Internacional. Obtenido de https://www.aldeasinfantiles.org.ec/getmedia/bf7fbd68-17da-46fe-88c1-3dde390a5c5e/El-nino-y-su-derecho-a-vivir-en-familia-en-latinoamerica_estudio-regional.pdf
- Aceldo Gualli, E. A. (2018). *Instituciones de protección de la niñez y la adolescencia en la República del Ecuador*. [Tesis doctoral, Universidad de Salamanca].
- Álvarez Venegas, E., Pardo Calderón, D., y Cajiao Vélez, A. (2018). *Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC*. Fundación Ideas para la Paz. Obtenido de https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/FIP_Disidencias_Final.pdf
- Andrade, H. C., Braga, A. M., Espíritu Santo, I. d., y Pineda Nebot, C. (2017). La gobernanza pública en el sistema de garantía de derechos de los niños y los jóvenes en la ciudad de Capanema en la Amazonía Paraense. *GIGAPP Estudios Working Papers*(78), 450-468. Obtenido de <https://gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/85/110>
- Beloff, M. (2004). Un modelo para armar y otro para desarmar: protección integral de derechos vs derechos en situación irregular. *Intercambios*(8), 1-27. Obtenido de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/155204>
- Bernal Torres, C. A. (2010). *Metodología de la Investigación. Administración, economía, humanidades y ciencias sociales (3ra. ed.)*. Pearson Educación. Obtenido de <http://librodigital.sangregorio.edu.ec/librosusgp/B0061.pdf>
- Bursztyn, I., Kushnir, R., Lúgia, G., Stolkiner, A., Sterman-Heimann, L., Riveros, M., y Sollazzo, A. (2010). Notas para el estudio de la Atención Primaria en contextos de sistemas de salud segmentados. *Revista de Salud Pública*, 12(1), 77-88. <https://doi.org/http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v12s1/v12s1a06.pdf>
- Carrión, P., y Martínez, M. (Coord.) (. (2024). *Informe Alternativo sobre el cumplimiento del Ecuador de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Pacto por la Niñez y Adolescencia; Red Convivencia; Colectivo Compromiso por la Niñez y Adolescencia; COCASEN. Obtenido de <https://consejoconsultivodci.com.ec/informe-alternativo-sobre-el-cumplimiento-del-ecuador-de-la-convencion-de-los-derechos-de-la-ninez-y-adolescenciavarios-frentes-se-abren-para-combatir-la-desnutricion-cronica-infantil-en-ecuador/>
- Colombo, A. (8 de abril de 2025). Los cuatro pilares predominantes sobre los cuales analizar la violencia contra niñas, niños y adolescentes. Factores de riesgo y de

protección. Estrategias para fomentar el sentido de pertenencia y la participación de la comunidad educativa [Ponencia]. *Encuentro Nacional para el Fortalecimiento del Programa Comunidades Educativas Seguras y Protectoras*. Quito.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). Poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas y al feminicidio: reto calve para la construcción de la sociedad del cuidado. *Violencia Feminicida en Cifras: América Latina y el Caribe(1)*. Santiago. Obtenido de https://www.cepal.org/sites/default/files/infographic/files/c2300197_boletin_1_violencia_esp_web.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección*. Washington D.C.: Organización de Estados Americanos. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/nna-garantiaderechos.pdf>

Comité de los Derechos del Niño. (2001). *Observación General Nro 1. Párrafo 1 del Artículo 29: Propósitos de la Educación*. Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2018/09/observacion-general-1-propositos-educacion-2001.pdf>

Comité de los Derechos del Niño. (2009). *Observación General Nro. 12. El derechos del niño a ser escuchado*. Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2018/09/observacion-general-12-derecho-nino-ser-escuchado-2009.pdf>

Comité de los Derechos del Niño. (2011). *Observación General Nro. 13. Derechos del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*. Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2018/09/observacion-general-13-derecho-nino-no-ser-objeto-ninguna-forma-de-violencia-2011.pdf>

Comité de los Derechos del Niño. (2013). *Observación general Nro 17 sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31)*. Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2018/09/observacion-general-17-derecho-nino-al-descanso-esparcimiento-juego-actividades-recreativas-vida-cultural-artes-articulo-2013.pdf>

Comité de los Derechos del Niño. (2017). *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Ecuador*. Comité de los Derechos del Niño. Obtenido de <https://www.unicef.org/ecuador/informes/recomendaciones-del-comit%C3%A9-de-los-derechos-del-ni%C3%B1o>

Comité Nacional de Seguridad Integral Fronteriza. (2018). *Plan estratégico de seguridad integral frontera Frontera Norte*. Instituto Geográfico Militar. Obtenido de https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2018/12/Plan_Estrategico_De_Seguridad_Integral_Fronteriza_Frontera_Norte_ok.pdf

- Consejo de la Judicatura. (2019). *Protocolo para la gestión judicial y actuación pericial en casos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar*. Consejo de la Judicatura.
- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. (2016). *El enfoque de igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional*. Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.
- Córdova, M. (2017). El neoinstitucionalismo como paradigma científico. *Mundos plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 4(1), 9-46. <https://doi.org/https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2017.3049>.
- Defensoría del Pueblo de Colombia. (7 de marzo de 2023). *Defensorías del Pueblo de Colombia y Ecuador emiten primera Alerta Temprana Binacional*. Obtenido de Defensoría del Pueblo de Colombia. Noticias: https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%C3%ADas-del-pueblo-de-colombia-y-ecuador-emiten-primera-alerta-temprana-binacional?utm_source=chatgpt.com
- Defensoría del Pueblo. (abril de 2020). *La Defensoría del Pueblo insta a Estado, sociedad y familia a garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes*. Defensoría del Pueblo. Pronunciamientos: <https://www.dpe.gob.ec/la-defensoria-del-pueblo-insta-a-estado-sociedad-y-familia-a-garantizar-los-derechos-de-ninos-ninas-y-adolescentes/>
- Defensoría del Pueblo. (2021). *Soporte teórico para introducción a los Derechos Humanos*. Defensoría del Pueblo. Obtenido de <https://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/3132/1/DEDH-DPE-010-2021.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (26 de agosto de 2021a). *El Sistema de Alerta y Respuesta Temprana en Frontera Norte "SART"*. Obtenido de Defensoría del Pueblo: <https://www.dpe.gob.ec/el-sistema-de-alerta-y-respuesta-temprana-en-frontera-norte-sart-inicia-su-fase-de-pilotaje/>
- Enríquez Ortega, R. L. (2024). *El trabajo de niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos en Tulcán-Ecuador*. [Tesis de maestría, FLACSO Ecuador].
- Estévez Escobar, D. (2022). Prospectiva de investigación en derechos de los niños, niñas y adolescentes, en el Ecuador. *Aula Virtual*, 3(6), 35-51. <https://doi.org/https://orcid.org/0000-0002-4409-3208>
- Estévez Escobar, D. (2023). Ejercicio de derechos en suspenso de niños, niñas y adolescentes en la educación ecuatoriana. *Scientiarium*(3), 115-127. Obtenido de <https://investigacionuft.net.ve/revista/index.php/scientiarium/article/view/1277>
- Fiscalía General del Estado. (2012). *Estatuto Orgánico por Procesos de la Fiscalía General del Estado*. Fiscalía General del Estado.
- Fiscalía General del Estado. (2020). *Plan de Cobertura 2020-2021*. Obtenido de Fiscalía General del Estado:

<https://www.fiscalia.gob.ec/transparencia/2020/diciembre/a3/PLAN-DE-COBERTURA-2020-2021-Resolucion-056-FGE-2020.pdf>

- Foglia, C. (2020). Los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia: institucionalizando la participación de la sociedad civil en la producción de la política pública de infancia a nivel local en el conurbano bonarense. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* (4), 71-97. Obtenido de <https://www.revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/501>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2014). *Ocultos a plena luz: Un análisis estadístico de la violencia contra los niños*. Unicef. Obtenido de: <https://www.unicef.org/ecuador/media/2436/file/Ocultos%20a%20plena%20luz.pdf>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; Asamblea Nacional del Ecuador. (2018). ¿Qué es el Interés Superior del Niño y cómo aplicarlo? *Interés Superior del Niño*. Quito: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Asamblea Nacional del Ecuador.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2023). *Ecuador, estadísticas Carchi* [Folleto infográfico]. Obtenido de <https://infanciaecuador.org/wp-content/uploads/2024/07/unicef-provincial-carchi.pdf>
- García Meneses, J., Chanez Cortés, I., Fardella Cisternas, C., y Corvalán Navia, A. (2022). Huellas afectivas del trabajo en política de protección a la infancia. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 20(1), 1-22. <https://dx.doi.org/10.11600/rlcsnj.20.1.5144>
- García Zambrano, C. E. (2022). *Garantías institucionales activadas por niños/as de 5 a 11 años como sujetos de derechos para la exigibilidad del derecho humano a la integridad en el ámbito privado-familiar en Quito, durante el período 2003 y 2019*. Quito: [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar].
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Tulcán, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). *Agenda Local para la Igualdad 2019-2023*. Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Tulcán.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán. (2020). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019-2023*. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán.
- Gonzabay Valarezo, J. A., Apolo Córdova, N. D., y Durán Ocampo, A. R. (2020). Protección del derecho infantil a una vida sin violencia en la legislación ecuatoriana. *Mapa Revista de Ciencias Sociales y Humanística*, 14(19), 228-248. <https://doi.org/http://revistamapa.org/index.php/es>
- González Chavarría, A. (2014). Análisis institucional multiagente: el problema de estructuración y agencia en la explicación de la emergencia de estructuras de

- gobernanza. *Revista de Estudios Sociales*(49), 190-2024.
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.7440/res49.2014.14>
- Hall, P. A., y Taylor, R. C. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la Investigación (Quinta ed.)*. Mc Graw Hill. Obtenido de <https://www.smujerescoahuila.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Sampieri.Met.Inv.pdf>
- Hufty, M. (2009). Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza. En H. (. Mazurek, *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina* (pp. 77-100). Instituto Francés de Estudios Andinos. Obtenido de https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers13-03/010048116.pdf
- Hufty, M. (2010). Gobernanza en salud pública: hacia un marco analítico. *Revista Salud Pública*, 12(1), 39-61. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/422/42219913004.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (Julio de 2023). *Censo Ecuador. Principales Resultados*. Visualizador de resultados del Instituto Nacional de Estadística y Censos: <https://censoecuador.ecudatanalytics.com/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (Diciembre de 2020). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Obtenido de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2020/Diciembre-2020/202012_Mercado_Laboral.pdf
- Jaramillo Ramírez, J. B., y Betancur Betancur, C. (2019). Del control al apoyo: representaciones sociales sobre adultos significativos en adolescentes de Medellín. *Revista Katharsis*(27), 26-40. <https://doi.org/10.25057/25005731.1113>
- Kooiman, J. (2005). Gobernanza en gobernanza. En A. (. Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-82). Instituto Nacional de Administración Pública. Obtenido de https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La_gobernanza_hoy-ConsultoresTema.pdf
- Leno, M. L. (2019). Derechos de las niñas, niños y adolescentes: el rol del estado frente a su reiterada vulneración. Aportes desde la promoción, prevención y educación. *XXI Congreso de la Red de Carreras de Comunicación Social y Periodismo*. Escuela de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Humanidades (UNSa). Obtenido de <https://www.aacademica.org/21redcom/339.doc>
- León, M. (2017). *Protección social de la niñez en el Ecuador*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41233/1/S1700082_es.pdf

- Loreto Martínez, O., y Loreto Ditzel, L. (2012). *Lineamientos para la implementación y gestión de políticas públicas de protección integral dirigidas a la primera infancia*. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes OEA; Plan Internacional. <https://doi.org/http://www.iin.oea.org/pdf-iin/Lineamientos-Gestion-Primera-Infancia.pdf>
- Lowndes, V. (1996). Varieties of new institutionalism: A critical appraisal. *Public Administration*, 74(2), 181-197. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1996.tb00865.x>
- Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science*. Palgrave Macmillan.
- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En A. (. Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 83-98). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Obtenido de https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La_gobernanza_hoy-ConsultoresTema.pdf
- Ministerio de Educación. (Septiembre de 2021). *Estadísticas Educativas. Base de Datos*. Datos abiertos del Ministerio de Educación. Obtenido de <https://educacion.gob.ec/base-de-datos/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; Ministerio de Gobierno; Ministerio de Inclusión Económica y Social. (mayo de 2022). Guía de entrevista especializada para niñas, niños, adolescentes no nacionales, en situación de movilidad humana en Ecuador. *Protocolo de protección especial para niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad humana de otro origen nacional*. Quito, Pichincha, Ecuador: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
- Molina Guzmán, A. (2019). Funcionamiento y gobernanza del Sistema Nacional de Salud del Ecuador. *Revista de Ciencias Sociales Íconos*(63), 185-205. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.17141/iconos.63.2019.3070>
- Morais de Ramírez, M. G. (2019). Estado y derechos de los grupos de atención prioritaria: Balance y perspectiva. *Palabra. Revista de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador*, 15-39. Obtenido de <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/palabra/article/download/2881/3426/12118>
- Morlachetti, A. (2018). *Hacia una medición de los sistemas de protección de la niñez en América Latina y El Caribe: Herramientas de Indicadores*. Panamá: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Obtenido de https://www.unicef.org/ecuador/media/3751/file/Ecuador_Hacia-una-medicion_sistemas_proteccion.pdf.pdf
- Muela León, A. C. (2015). *La política pública de protección integral a la niñez y adolescencia y el desarrollo integral en el territorio cantonal*. [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar].

- Novella Cámara, A., Mateos Blanco, T., Crespo i Torres, F., y López González, A. (2021). Escenarios de participación de la infancia: oportunidades para la coproducción en los municipios. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*(38), 61-76. https://doi.org/10.7179/PSRI_2021.38.04
- Nunez-Picado, A. (2017). El Sistema Nacional de Protección Integral y los Subsistemas Locales de Protección Infantil en Costa Rica: Un contraste entre lo normativo y lo práctico. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XV(26), 93-111. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96052974005>
- Observatorio Ecuatoriano del Crimen Organizado. (2023). *Boletín anual de homicidios intencionales en Ecuador. Análisis de las estadísticas finales del año 2023*. Fundación Panamericana para el Desarrollo. Obtenido de <https://oeco.pdf.org/wp-content/uploads/2024/04/OECO.-BOLETIN-ANUAL-DE-HOMICIDIOS-2023.pdf>
- Observatorio Social del Ecuador. (2019). *Situación de la niñez y adolescencia en el Ecuador, una mirada a través de los ODS*. Observatorio Social del Ecuador. Obtenido de https://www.unicef.org/ecuador/media/496/file/sitan_2019.pdf
- Ordúz, O., y Pineda, J. A. (2019). Marco analítico para la gobernanza territorial. La política pública de infancia y adolescencia en Colombia. *Revista CS*(89), 86-116. <https://doi.org/https://doi.org/10.18046/recs.i25.2588>
- Oviedo, S. (2018). ¿Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia para Ecuador? *Seminario Internacional: Legislar para Proteger a la Niñez y Adolescencia*. Quito: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. Obtenido de https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/seminario_legislar_sara_oviedo.pdf
- Parra Farías, V. (2025). Reevaluación de la infancia vulnerada: Un análisis de la justicia restaurativa y la protección integral en Chile. *European Public & Social Innovation Review*, 10, 1-18. <https://doi.org/10.31637/epsir-2025-1405>
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Gedisa Editorial.
- Rhodes, R. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En A. (. Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 99-122). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La_gobernanza_hoy-ConsultoresTema.pdf
- Rodrigues dos Santos, B. (2018). *Sistemas de protección de la niñez y adolescencia: un análisis de situación en el Ecuador*. Quito: Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez UNICEF, Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional CNII. Obtenido de https://www.unicef.org/ecuador/media/3786/file/Ecuador_Diagnostico_SNDPIN_A%20_1.pdf.pdf

- Rojas Arangoitia, V. (2016). *¿Cómo perciben los niños, niñas y adolescentes el rol del Estado?: reflexiones a partir de los servicios de educación y salud*. Grade. Obtenido de <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/DI81.pdf>
- Roth, A. (2015). Neoinstitucionalismo y transformación democrática del Estado. En A. (. Carrillo, *El rol del Estado: contribuciones al debate* (pp. 13-59). Senplades-FES-ILDIS.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism In Policy Research (1st ed.)*. Routledge. <https://doi.org/https://doi.org/10.4324/9780429500275>
- Secretaría Técnica de Cooperación Internacional. (2015). *Diccionario de Cooperación Internacional*. Secretaría Técnica de Cooperación Internacional. Obtenido de <https://adesp.org/wp-content/uploads/2020/03/DICCIONARIO-DE-COOPERACION-INTERNACIONAL-MREMH-2015.pdf>
- Tamayo Moreno, A. M., & Miranda Calvache, J. (2024). El Principio de Interés Superior del Niño en el Ordenamiento Jurídico Ecuatoriano. *593 Digital Publisher CEIT*, 9(4), 700-713. <https://doi.org/10.33386/593dp.2024.4.2571>
- Tobón Berrio, L. E., y Isaza Gutiérrez, J. P. (2021). Tensiones en el marco ideológico de la construcción de los derechos de los niños en la Convención de 1989. *Revistas Jurídicas*, 18(1), 109-120. <https://doi.org/https://doi.org/10.17151/jurid.2021.18.1.7>
- Universidad Politécnica Estatal del Carchi. (2023). *Guía Metodológica para la preparación del trabajo de titulación*. UPEC.
- Universidad Politécnica Estatal del Carchi. (2021). *Normativa de citación. Una adaptación sintética de las Normas APA (7ma ed.)*. UPEC.
- World Vision. (2021). *Diagnóstico sobre la situación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en el Ecuador, antes y después de la declaratoria de emergencia por covid-19*. World Vision. Obtenido de <https://f.hubspotusercontent10.net/hubfs/2623910/Ecuador/EC-Descargables/Informe-Diagnostico-sobre-la-situacion-de-los-derechos-de-las-ni-nas-y-adolescentes-en-el-Ecuador.pdf>
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 67-83. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100004>

Leyes

- Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia [CONA]. Registro Oficial 737 del 3 de enero de 2003 (Ecuador). Obtenido de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9503.pdf>

Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia [CONA]. Ley 100 Registro Oficial 283-2S del 7 de julio de 2014 (Ecuador). Obtenido de <https://www.refworld.org/es/leg/legis/pleg/2003/es/126757>

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD]. Registro Oficial 303 del 19 de octubre de 2010 (Ecuador). Obtenido de <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4082-suplemento-al-registro-oficial-no-303.html>

Constitución de la República del Ecuador [CRE]. Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008 (Ecuador). Obtenido de <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449.html>

Ley Orgánica de Discapacidades. Suplemento del Registro Oficial 796 del 25 de septiembre del 2012 (Ecuador). Obtenido de https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/ley_organica_discapacidades.pdf

Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Suplemento del Registro Oficial 481 del 06 de mayo de 2019 (Ecuador). Obtenido de <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2019/06/Ley-Org%C3%A1nica-de-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo.pdf>

Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad [LOCNI]. Segundo Suplemento del Registro Oficial 283 del 7 de julio de 2014 (Ecuador). Obtenido de <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/1883-segundo-suplemento-al-registro-oficial-no-283>

Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Suplemento del Registro Oficial 175 del 20 de abril de 2010 (Ecuador). Obtenido de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf

Ley Orgánica para las Personas Adultas Mayores. Suplemento del Registro Oficial 484 del 9 de mayo de 2019 (Ecuador). Obtenido de https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2019-06/Documento_%20LEY%20ORGANICA%20DE%20LAS%20PERSONAS%20ADULTAS%20MAYORES.pdf

Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Suplemento del Registro Oficial 175 del 05 de febrero de 2018 (Ecuador). Obtenido de https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ley_prevenir_y_erradicar_violencia_mujeres.pdf

Ordenanza sustitutiva que organiza y regula el funcionamiento del Sistema Cantonal de Protección Integral de Derechos para los Grupos de Atención Prioritaria en el cantón Tulcán. Registro Oficial Edición Especial Nro. 1133 de 22 de noviembre de 2023 (Ecuador). Obtenido de <https://derechos.gmtulcan.gob.ec/wp/wp->

content/uploads/2023/11/ORDENANZA-SUSTITUTIVA-QUE-ORGANIZA-Y-REGULA-EL-FUNCIONAMIENTO-DEL-SISTEMA-CANTONAL-DE-PROTECCION-INTEGRAL-DE-DERECHOS-PARA-LOS-GRUPOS-DE-ATENCION-PRIORITARIA-EN-EL-CANTON-TULCAN-1-1.pdf

Reglamento a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Registro Oficial 254 del 4 de junio de 2018 (Ecuador). Obtenido de <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/10519-suplemento-al-registro-oficial-no-254>

Reglamento a la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. Primer Suplemento del Registro Oficial 484 del 9 de mayo de 2019 (Ecuador). Obtenido de <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/11628-suplemento-al-registro-oficial-no-484>

ANEXOS

Anexo A. Resumen y Abstract

RESUMEN

La gobernanza con perspectiva neoinstitucionalista constituye una herramienta analítica útil para estudiar el ejercicio de sistemas complejos como el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, en contextos locales caracterizados por una alta complejidad institucional marcada por una histórica tensión entre niveles de gobierno y funciones del Estado. Con dicho marco de referencia, este trabajo propone una estructura de gobernanza para la protección integral a la niñez y adolescencia en el cantón Tulcán, considerando el funcionamiento de los arreglos institucionales y la percepción de los niños, niñas, adolescentes y organizaciones de la sociedad civil respecto al rol del Estado en la protección de derechos. Se desarrolló una investigación transversal de tipo descriptiva, con un enfoque mixto. Para la recolección de información cuantitativa se aplicó una encuesta a 373 NNA distribuidos en los rangos de edad de 10 a 11 años, 12 a 14 años y 15 a 17 años, del área rural y urbana. La información cualitativa se obtuvo por medio de entrevistas realizadas a los servidores públicos de las instituciones involucradas, representantes estudiantiles y representantes de organizaciones no gubernamentales. Los resultados muestran que en el cantón el Sistema no está activo y las acciones en materia de protección serían las mismas sin su existencia, puesto que cada actor se desenvuelve según sus propias reglas. Por su parte, los NNA representan al Estado como garante de sus derechos desde una mirada amplia en tanto reconocen las variables implicadas en su desarrollo integral a partir de su experiencia educativa concreta. Las conclusiones evidencian la necesidad de crear una gobernanza que tome en cuenta el enfoque intergeneracional para la materialización de políticas públicas que garanticen el ejercicio pleno de derechos, y el enfoque de especialización en la protección especial de derechos cuando estos han sido vulnerados.

Palabras claves: gobernanza; protección de derechos; niñez y adolescencia.



Firmado electrónicamente por:
IVAN BOLIVAR RUIZ
GONZALEZ
Validar únicamente con FirmaEC

ABSTRACT

Governance with a neo-institutionalist perspective is a useful analytical tool for studying the exercise of complex systems such as the National Decentralized System for the Comprehensive Protection of Children and Adolescents in local contexts characterized by high institutional complexity marked by a historical tension between levels of government and State functions. With this frame of reference, this paper proposes a governance structure for the comprehensive protection of children and adolescents in the canton of Tulcán, by considering the functioning of institutional arrangements and the perception of children, adolescents, and civil society organizations regarding the role of the State in the protection of rights. A cross-sectional, descriptive research was developed with a mixed approach. For the collection of quantitative information, a survey was applied to 373 children and adolescents (NNA by its acronym in Spanish) distributed in the age ranges of 10 to 11 years, 12 to 14 years, and 15 to 17 years from rural and urban areas. The qualitative information was obtained through interviews with public workers of the institutions involved, student representatives, and representatives of non-governmental organizations. The results show that in such canton, the System is not active and the actions in terms of protection would be the same without its existence since each actor operates according to his/her own rules. For their part, children and adolescents (NNA) represent the State as guarantor of their rights from a broad perspective insofar as they recognize the variables involved in their integral development based on their specific educational experience. The conclusions show the need to create a governance that considers the intergenerational approach for the materialization of public policies that guarantee the full exercise of rights, and the focus of specialization in the special protection of rights when these have been violated.

Keywords: governance; protection of rights; childhood and adolescence.



Firmado electrónicamente por:
PATRICIO JAVIER
SERRANO ESCOBAR

Validar únicamente con FirmasEC

Quito, September 17, 2025

Translated by,

Patricio J. Serrano, M.A.

Master of Arts in TESOL

Authorized Certified Translation Professional (CTP # 36102 of the English < > Spanish Language-GTI) at Universidad de las Fuerzas Armadas – ESPE and at Universidad Central del Ecuador

SENESCYT – Registry Number SETEC_ MDT-6508-CCL-669887-ESPE-CEC

Ministry of Labor Recognition Code: MDT-SCP-2022-0508

Legal Expert of the Judicial Function – Council of the Judiciary. Registration No. 18317582

Phone: 0995684084

E-mail: pjserrano@espe.edu.ec

TRANSLATION CERTIFICATION: I hereby certify that the aforementioned information is an accurate translation of the original document issued in the Spanish language. **M.A. Patricio Serrano Escobar.** IC number 1707257083. **Authorized Certified Translation Professional (CTP # 36102 of the English < > Spanish Language-GTI). Universidad de las Fuerzas Armadas – ESPE / Universidad Central del Ecuador – SENESCYT – Registry Number SETEC_ MDT-6508-CCL-669887-ESPE-CEC. Ministry of Labor Recognition Code: MDT-SCP-2022-0508. Legal Expert of the Judicial Function – Council of the Judiciary. Registration No. 18317582. Phone Number: 0995684084. E-mail: pjserrano@espe.edu.ec**

Anexo B. Guión de entrevista

Objetivo del instrumento: Conocer acerca del desempeño institucional del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Niñez y Adolescencia (SNDPINA) y su estructura institucional en el cantón Tulcán.

La entrevista va dirigida a las autoridades, personal directivo y tomadores de decisión de las instituciones competentes en la protección de derechos de la niñez y adolescencia del cantón Tulcán, distribuidos de la siguiente forma:

i) Instituciones del Ejecutivo Desconcentrado:

- Ministerio de Salud Pública: coordinadores/as de las Unidades de Atención a las y los Adolescentes de los Centros de Salud y Hospital del cantón Tulcán.
- Ministerio de Educación: coordinador distrital de Departamentos de Consejería Estudiantil.
- Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos: coordinadora provincial del servicio de atención integral.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social: coordinadora distrital de servicios sociales.

ii) Instituciones del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Tulcán:

- Secretaría Ejecutiva del Consejo Cantonal de Protección de Derechos.
- Miembros principales de la Junta Cantonal de Protección de Derechos.

iii) Instituciones de la Función Judicial:

- Consejo de la Judicatura: Jueza de la Unidad Judicial Especializada contra la Violencia a la Mujer y miembros del Núcleo Familiar; y Juez de la Unidad de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia.
- Fiscalía General del Estado: Fiscal provincial de la Fiscalía Especializada en Violencia de Género y Justicia Juvenil.
- Policía Nacional: Jefa Provincial Unidad Nacional de Investigación y Protección de Niños, Niñas y Adolescentes-Unipen- Subzona Carchi

iv) Organizaciones no gubernamentales y sociedad civil:

- Organizaciones no gubernamentales: Representante de Unicef, Representante de Aldeas Infantiles SOS.
- Sociedad civil: Representantes de consejos estudiantiles.

Preguntas generales: dirigidas a las autoridades, personal detective y tomadores de decisión de las instituciones y organizaciones competentes en la protección de derechos de la niñez y adolescencia del cantón Tulcán, de acuerdo a la distribución anterior.

A. Interacción de actores

1. ¿Cuáles son las instituciones con las cuales se relaciona en el desempeño de sus funciones?
2. ¿Cuáles son las situaciones en las cuales se establece dichas relaciones?
3. ¿Cómo es la coordinación con estas instituciones?
 - a. ¿Cuáles son los procedimientos o instrumentos que se aplican en esa relación-coordinación?
 - b. ¿Cuáles son los protocolos que orientan la atención o servicios que brinda su institución?
4. ¿Cuál es la institución que realiza el seguimiento de los casos de vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA)?

B. Desempeño institucional del SNDPINA

5. ¿Cómo funciona el servicio que presta?
6. ¿Por qué es importante la especialización en la atención a NNA?
 - a. ¿Cuáles son los medios y herramientas que guían la atención especializada?
7. ¿A qué se debe que el número de casos de vulneración de derechos de los NNA ha ido en aumento?
8. Según informes presentados en varios años por organizaciones no gubernamentales (ONG) e instituciones públicas, de las denuncias por delitos en contra de NNA, menos de la mitad entran a juicio y aún menos reciben sentencia. ¿Desde su experiencia, por qué cree que sucede esto?
9. ¿Qué hace falta para evitar la re-victimización en la atención y protección de los NNA cuyos derechos han sido vulnerados?
10. ¿Qué nos hace falta como familia, sociedad y Estado para que los casos de vulneración de derechos disminuyan?
 - a. ¿Por qué sería importante trabajar con las personas agresoras?

11. ¿Cuáles son los principales aciertos de su institución para garantizar la protección de derechos de los NNA?
12. ¿Cuáles son las principales fallas de su institución en la garantía de la protección de derechos de los NNA?

C. Capacidades institucionales

13. Considerando las competencias de su institución respecto a la protección de la niñez y adolescencia, en su opinión ¿cómo debe estar conformado el equipo de trabajo para proveer servicios óptimos?
14. De este equipo óptimo, ¿con qué profesionales cuenta su institución actualmente?
15. Este equipo ¿con qué frecuencia recibe capacitación en temas relacionados de protección de derechos y derechos humanos?

Preguntas específicas: dirigidas a la Secretaria Ejecutiva del Consejo Cantonal de Protección de Derechos y a la coordinadora distrital de servicios sociales del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

A. Estructura institucional:

1. Con la suscripción del Ecuador a la Convención de Derechos del Niño se adopta el enfoque de protección integral en materia de protección a la niñez y adolescencia. Con esto, en 2003 se promulga el Código Orgánico de Niñez y Adolescencia como la ley orgánica que instituye la creación del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA) y regula su funcionamiento. ¿A nivel cantonal cuál es la normativa que orienta el funcionamiento del Sistema?
2. Con la promulgación de la Constitución en 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en 2010 y la Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI) en 2014, la institucionalidad del SNDPINA cambió, el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (CNNA) se convirtió en Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, y los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia (CCNA) en Consejo Cantonal de Protección de Derechos (CCPD). El CNNA tenía la

función de formular las directrices para la organización del SNDPINA a nivel nacional, y coordinar su aplicación con los CCNA. Con dichas reformas, ¿cómo se reemplaza esta función? y ¿cómo describe la relación con el Estado central en términos de orientaciones para el funcionamiento del SDNPINA en Tulcán?

3. El MIES es el ente rector de la política pública de protección especial con énfasis en NNA en riesgo y/o vulneración de sus derechos. Esta asignación, en qué lugar ubica al MIES frente al resto de actores del SNDPINA.
4. El COOTAD establece que los GAD municipales deben implementar el Sistema de Protección de Derechos en su cantón, con la creación del CCPD como el órgano que aglutina a los distintos actores. Esta función, en qué lugar ubica al GADMT frente al resto de actores del SNDPINA.
5. ¿Cómo se maneja esta situación para el ejercicio de la coordinación del SNDPINA en el cantón?
6. ¿Considera que las reformas en la institucionalidad dotan de mayor o menor efectividad a la protección de la niñez?
7. Por qué es importante la especialización en niñez y adolescencia.

Anexo C. Cuestionario de encuesta

Objetivo del instrumento: Conocer las percepciones de los niños, niñas y adolescentes sobre el rol del Estado en la protección de sus derechos.

Esta encuesta será aplicada a las niñas, niños y adolescentes de 10 a 17 años del cantón Tulcán:

- i) Con base en investigaciones presedentes, para el desarrollo de esta investigación se acepta los hallazgos respecto a la diferencia de la acción pública para la protección integral a la niñez y adolescencia, entre el área rural y el área urbana. Por lo tanto, se utilizará el muestreo aleatorio por conglomerados, en donde un primer conglomerado corresponde a la población estudiantil de 10 a 17 años del área rural, y un segundo conglomerado corresponde a la población estudiantil de 10 a 17 años del área urbana.
- ii) Además, es importante considerar la particularidad de los niños, niñas y adolescentes de estar creciendo, dado que su nivel de desarrollo incidirá en sus percepciones respecto al rol del Estado en la protección integral de sus derechos. De este modo, en cada conglomerado (rural/urbano), se aplicará el tipo de muestreo estratificado por rango de edad: 1) 10 a 11 años; 2) 12 a 14 años; y 3) 15 a 17 años.

Instrucción: Marcar con una X la respuesta

A. DATOS INFORMATIVOS

Sexo:

☐ Mujer ☐ Hombre ☐ No binario

Edad:

☐ 10 a 11 años ☐ 12 a 14 años ☐ 15 a 17 años

B. GARANTÍAS PARA FACILITAR EL EJERCICIO DE DERECHOS

1. ¿Por qué vienes a la escuela?

☐ Me gusta venir porque aprendo

☐ Mis padres me mandan

- () Me gusta venir porque juego
- () Me gusta venir porque aprendo y juego

2. Qué es mejor para ti (marca una opción por grupo):

☐ Que mi escuela esté cerca de mi casa ☐ No me importa mucho la distancia
☐ Que mi escuela cuente con aulas para clases y laboratorios ☐ Que mi escuela cuente con aulas, laboratorios y espacios recreativos, en buen estado
☐ Que mi escuela cuente con suficientes profesores pero también con psicólogos/as que nos apoyen ☐ Que mi escuela cuente con suficientes profesores/as para aprender las materias
☐ Que mi escuela cuente con baños ☐ Que mi escuela cuente con baños para hombres y baños para mujeres
☐ Que mis profesores/as enseñen y me traten bien ☐ Que mis profesores/as enseñen bien y me escuchen cuando estoy inconforme con lo que dicen
☐ Que en mi escuela desarrollen mi cerebro, mi personalidad y mi libertad de pensamiento ☐ Que en mi escuela desarrollen mi cerebro
☐ Que en mi escuela me hagan sentir seguro ☐ No importa si me no me siento seguro en la escuela porque me siento seguro en mi casa

3. ¿Cómo te sientes respecto a la mayoría de tus profesores/as?

- () Les tengo confianza
- () Les tengo miedo
- () Les tengo respeto
- () Me hacen enojar

C. PROMOCIÓN DEL EJERCICIO DE DERECHOS

4. ¿En qué crees que los niños, niñas y adolescentes se diferencian de las personas adultas?
- ☐ Las personas adultas tienen más derechos que nosotros/as porque nos falta crecer
 - ☐ Los niños y niñas tenemos los mismos derechos que las personas adultas, pero nosotros/as tenemos menos responsabilidades porque estamos creciendo
 - ☐ Los niños y niñas tenemos los mismos derechos y responsabilidades que las personas adultas
5. Crees que para tu desarrollo integral:
- ☐ Necesitas de ayuda total de las personas adultas
 - ☐ Necesitas de ayuda parcial de las personas adultas
 - ☐ Eres independiente y no necesitas ayuda de las personas adultas
6. ¿Cómo conociste sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes ? Marca más de una opción.
- ☐ El Departamento de Consejería Estudiantil DECE nos da charlas sobre los derechos
 - ☐ En mi familia me han hablado sobre los derechos
 - ☐ En la escuela, los profesores/as nos hablan sobre los derechos
 - ☐ No conozco nada sobre los derechos
 - ☐ Personas de otras instituciones vienen a hablarnos sobre los derechos
7. ¿Sobre cuáles de los siguientes temas has escuchado? Marca más de una opción.
- | | |
|---|---|
| ☐ Gestión de las emociones | ☐ Consumo de drogas |
| ☐ Comunicación asertiva | ☐ Suicidio |
| ☐ Maltrato | ☐ Violencia sexual |
| ☐ Sexualidad | ☐ Riesgo en redes sociales |
| ☐ Violencia psicológica | ☐ Empatía |
| ☐ Prejuicios y estereotipos | |
| ☐ Igualdad y no discriminación | |

8. ¿Cómo conociste sobre esos temas? Marca más de una opción.

- ☐ En mi familia me han hablado sobre esos temas
- ☐ Personas de otras instituciones vienen a hablarnos sobre estos temas
- ☐ El Departamento de Consejería Estudiantil DECE nos da charlas sobre esos temas
- ☐ En la escuela, los profesores/as nos hablan sobre esos temas

D. PROTEGER EL EJERCICIO DE DERECHOS

9. Si alguien te lastimara de alguna manera en tu casa o escuela, crees que:

- ☐ No es grave y por eso no es necesario hacer nada
- ☐ No sirve de nada hacer algo, porque no lo toman en serio
- ☐ Es importante contarle a una persona adulta que me dé confianza para que me ayude
- ☐ Es mejor no hacer nada, porque si hago algo, me va peor

10. ¿Cuando alguien te ha lastimado de alguna manera o sientes que estás en peligro, a dónde puedes acudir para protegerte? Marca más de una opción.

- ☐ Departamento de Consejería Estudiantil DECE
- ☐ Iglesia
- ☐ Junta Cantonal de Protección de Derechos
- ☐ Unidad Nacional de Investigación y Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
- ☐ Hospital o Centro de Salud
- ☐ ECU911
- ☐ Casa Comunal de mi barrio
- ☐ Colectivo de amigos
- ☐ Unidad Judicial
- ☐ Fiscalía Provincial

11. Imagina que vives en una ciudad que tiene todas las oportunidades y el apoyo para sentirte protegido y seguro. ¿Cuáles de los siguientes servicios imaginas que deberían existir? Marca más de una opción.

- ☐ Lugares en donde sentirme escuchado
- ☐ Lugares en donde me enseñen a cuidarme

- ☐ Lugares que apoyen el desarrollo de mis aptitudes
- ☐ Lugares que me expliquen sobre mi cuerpo
- ☐ Lugares en donde me ayuden a reconocer y expresar mis emociones
- ☐ Lugares en donde practicar deporte
- ☐ Lugares en donde practicar las artes y fomenten mi creatividad
- ☐ Lugares con tecnología que puedo utilizar con seguridad
- ☐ Lugares para compartir tiempo con mi familia

12. ¿Cómo te sientes con el o la psicóloga (DECE) que trabaja en tu escuela? Marca más de una opción.

- ☐ No he hablado con él o ella
- ☐ Le tengo confianza
- ☐ Me dice lo que necesito para sentirme bien
- ☐ No me comprende
- ☐ No le entiendo lo que me dice
- ☐ Prefiero no hablar con él o ella porque les avisa a mis padres y me va peor
- ☐ Me siento respetado y motivado
- ☐ Le tengo miedo
- ☐ No le gusta que hable, solo quiere que le escuche
- ☐ Prefiero no hablar con él o ella porque no hace nada, solo molesta

E. RESPETAR EL EJERCICIO DE DERECHOS

13. ¿Cómo te sientes en la escuela? Marca más de una opción.

- ☐ Los profesores/as no me tratan igual que al resto de mis compañeros/as
- ☐ Molesto/a porque mis compañeros/as se burlan de mí
- ☐ No me toman en cuenta en las clases
- ☐ Me siento respetado/a y motivado/a
- ☐ La escuela me es indiferente
- ☐ Me exigen más que al resto de mis compañeros/as
- ☐ Me gusta porque aprendo cosas nuevas
- ☐ No me permiten tomar la palabra

14. Para la elaboración del código de convivencia de tu escuela, crees que:

- ☐ No es importante participar porque los profesores/as y autoridades saben lo que es mejor para nosotros/as
- ☐ Es importante que se hagan reuniones para que digamos lo que pensamos
- ☐ No importa si damos nuestra opinión porque a la final se hace lo que los profesores/as y autoridades piensan
- ☐ Es importante que nos hagan conocer lo que dice el código para cumplirlo

15. Imagina que Julia, sus amigas y amigos de tu edad hicieron una propuesta para mejorar las canchas de basket ¿Qué crees que pasó?

- ☐ No les hicieron caso porque no presentaron bien su propuesta
- ☐ Hicieron la propuesta pero las autoridades no la recibieron
- ☐ Las autoridades recibieron la propuesta pero no la leyeron
- ☐ Les recibieron la propuesta y tiempo después, las canchas si mejoraron