



Niñas, Niños y Adolescentes
Ensayos 
sobre sus derechos

Ecuador a los 30 años de la
Convención sobre los Derechos del Niño:
**Estado de situación del derecho de los
niños, niñas y adolescentes a la
convivencia familiar y comunitaria**

30 AÑOS

Convención sobre los
Derechos del Niño



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

Verónica Legarda L.

Economista, Magíster en Economía con mención en Desarrollo. Experta en diseño y evaluación de políticas públicas de protección social, desarrollo infantil temprano y protección especial. Coordinadora Nacional de Abogacía en Aldeas Infantiles SOS Ecuador, Ex Viceministra de Inclusión Social en el Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Este ensayo analiza el ejercicio del derecho a la familia y factores socioeconómicos del país de 2007 a 2019 junto al debilitamiento que ha sufrido el sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y adolescencia.

Ecuador a los 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño: Estado de situación del derecho de los niños, niñas y adolescentes a la convivencia familiar y comunitaria

I. El contexto socioeconómico ecuatoriano y sus efectos en la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y su aprobación realizada el 20 de noviembre de 1989 ha significado un importante hito en la definición de la normativa internacional para garantizar, proteger y promover los derechos de niños, niñas y adolescentes.

En relación con el cumplimiento de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de la niñez y la adolescencia, la CDN constituye el primer tratado vinculante a escala nacional e internacional, contrastándose con otras normas y acuerdos previos referidos a los derechos de este grupo de atención prioritaria. Esta reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y al mismo tiempo, reconoce a las familias como sujetos de derecho que requieren protección y asistencia de las instituciones del Estado para poder asumir plenamente sus responsabilidades de cuidado y protección (CEPAL, 2018).

La ratificación de la Convención por parte del Ecuador significa que el país ha asumido, tanto el postulado de que todos los niños, niñas y adolescentes tienen derechos y deben ser capaces de exigir su cumplimiento, así como la obligación de respetar y proteger esos derechos y generar las condiciones para que la niñez y la adolescencia puedan exigir su cumplimiento (CEPAL, 2018).

Sin embargo la aplicación de la Convención se ha visto limitada, en la mayoría de casos, por la situación socioeconómica de los países que, ante una crisis económica, imponen recortes a los rubros vinculados al sector social y, entre ellos, a los programas y servicios para la atención a la infancia. El caso del Ecuador no dista de lo antes mencionado. De hecho el contexto socioeconómico del país ha marcado el ritmo y la calidad de la inversión destinada a la niñez y adolescencia y por lo tanto ha tenido serios efectos en las políticas públicas de protección a la infancia.

Lo antes mencionado puede explicarse, desde el ámbito económico, en dos períodos: 2007-2015 y 2016-2019. En el primer período, el Ecuador experimentó un episodio de crecimiento y reducción de la pobreza gracias al *boom* del precio del petróleo. No obstante, este auge ocultó algunos problemas estructurales —como un sector público poco eficiente, importantes desbalances macroeconómicos, carencia de mecanismos de estabilización, una baja inversión privada y un contexto social con problemas estructurales no resueltos¹— que se hicieron evidentes cuando los precios cayeron (Banco Mundial, 2019).

Desde el 2014, el contexto internacional desafiante, caracterizado por los bajos precios del petróleo, la apreciación del dólar y el encarecimiento del financiamiento externo ha

1 Un nivel de desempleo estructural, que es aquel que perdura en el tiempo, se origina por la falta de oferta de trabajo y no se reduce aunque la economía haya entrado en etapa de crecimiento.

A pesar de los resultados alentadores en cuanto a la disminución de la pobreza, para el 2016 la pobreza infantil por ingresos se ubicaba en el 30%, mientras que la extrema pobreza por ingresos y la multidimensional se ubicaban en el 12% y el 42% respectivamente.

obligado al Ecuador a buscar opciones para equilibrar y adecuar su economía. Ante la ausencia de ahorros fiscales el Gobierno inició un proceso de racionalización de la inversión pública y el gasto corriente traducido en recortes presupuestarios en varios rubros, incluidos aquellos destinados al sector social (Ministerio de Finanzas, 2015).

Esta situación también ha movilizado diferentes fuentes de financiamiento externo como medida temporal para incrementar los ingresos públicos no petroleros. Si bien estas políticas han amortiguado el efecto de los bajos precios del petróleo, los pasivos públicos siguen aumentando (Banco Mundial, 2019).

En cuanto al panorama social, las fluctuaciones en el precio del petróleo marcaron la década en dos momentos. Entre 2009 y 2012, en donde los altos precios internacionales del crudo (117 US\$ el barril en junio del 2008) dinamizaron la economía y la capacidad de inversión estatal. Por el contrario su posterior caída a partir de finales de 2014 (US\$ 36,8 el barril), detonó una crisis económica como ya se ha mencionado anteriormente.

A decir de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, este escenario ha reducido en el presente la disponibilidad de recursos para sostener la inversión pública que el Estado realizó entre 2006 y 2016 (Senplades, 2017), así como el presupuesto de los gobiernos locales.

Durante el período 2009-2012 el Ecuador registró un importante descenso de la pobreza y de la desigualdad. Así, la pobreza por ingresos en los hogares descendió del 38% en el 2006 al 23% en el 2014 y el coeficiente de Gini² decreció de 0,51 a 0,47 entre 2013 y 2016 (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2017). Sin embargo, la caída de los precios del petróleo frenó la tendencia a la disminución de la pobreza por ingresos: tanto en el 2015 como en el 2016, esta se detuvo en el 23% registrado en el 2014 (INEC, 2015 y 2016).

No obstante, a pesar de los resultados alentadores en cuanto a la disminución de la pobreza, para el 2016 la pobreza infantil por ingresos se ubicaba en el 30%, mientras que la extrema pobreza por ingresos y la multidimensional se ubicaban en el 12% y el 42% respectivamente (OSE, 2018). Esto significa que, aunque la pobreza ha disminuido

2 El coeficiente de Gini es una medida que indica cuán desigual por ingresos es un país. Es un número entre 0 y 1, en donde 0 indicaría la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 estaría relacionado con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). Mientras más cercano a cero, el coeficiente indica una mejor distribución de los ingresos en la sociedad. (Diccionario Económico, 2019).

tanto para la población total como para la niñez y adolescencia, este decrecimiento se ha estancado desde el 2014 y la brecha de la pobreza entre la población general y la niñez no ha variado sustancialmente en estos últimos años.

En este contexto, existe una generalizada preocupación por las consecuencias que la crisis tendrá en la vida de los niños y sus familias. El debilitamiento que ha sufrido el sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y adolescencia, a pesar de estar reconocido en el artículo 341 de la Constitución y en el Código de la Niñez y Adolescencia, puede ser un factor que profundice los efectos de la crisis socioeconómica en la vulneración de derechos de la niñez y adolescencia.

El funcionamiento deficiente del sistema ha sido producto de las reformas normativas, institucionales, políticas y presupuestarias bajo el enfoque de ciclo de vida e intergeneracional, que han roto con el enfoque constitucional de la protección integral a la niñez y adolescencia, su prioridad e interés superior.

En septiembre de 2017, dentro del proceso del Examen Periódico Universal, el Estado ecuatoriano recibió recomendaciones por parte del Comité de Derechos del Niño para fortalecer las responsabilidades estatales en cuanto a la aplicación y cumplimiento de la CDN en el país.

Como una de las principales preocupaciones del Comité, se señala que el problema central en torno a la dificultad que el Estado ha tenido para eliminar y contener las situaciones que generan riesgos y vulneraciones del derecho a la protección en contra de la violencia a niños, niñas y adolescentes, tiene que ver con la debilidad institucional para la protección a la niñez y adolescencia y la eliminación de las instituciones antes responsables de la aplicación de sus derechos como el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia (Comité de Derechos del Niño, 2018).

Esta situación, según el Comité, ha traído las siguientes consecuencias: (1) la falta de un marco normativo del sistema de protección, (2) la ausencia de un ente rector de la política de protección de la niñez, (3) el debilitamiento de las políticas de Estado en el tema de la protección; y (4) una disminución importante en cuanto a la calidad de la inversión en programas y servicios destinados a la niñez y adolescencia.

Crecer en familia trae consigo consecuencias positivas en el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes e impacta directamente en sus logros y oportunidades a futuro.

II. La aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en el Ecuador: Situación del derecho a la convivencia familiar y comunitaria

La familia es el lugar de referencia por excelencia para todas las personas y es su principal referente de cuidado y protección. Crecer en familia trae consigo consecuencias positivas en el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes e impacta directamente en sus logros y oportunidades a futuro. De este modo, la Convención de los Derechos del Niño sitúa a la familia como el entorno privilegiado e indiscutible para su desarrollo. Así como los niños tienen derecho a la educación, a la salud, al juego y la libertad de expresión, vivir en familia también es reconocido como un derecho fundamental.

Por ello, la Convención le exige a los Estados la creación de todas las estrategias posibles para que las familias puedan asumir todas sus responsabilidades en cuanto al cuidado y protección de sus hijos e hijas.

El rol y la responsabilidad del cuidado no son opcionales, esta es una obligación que los adultos deben asumir para garantizar el crecimiento y desarrollo integral de la niñez y adolescencia; lo que implica brindarles una atención adecuada y asistirles en los distintos planos de su vida, promoviendo progresivamente su autonomía. Nadie mejor que la familia para desplegar todas las estrategias necesarias para que se garanticen y respeten todos los derechos de los niños.

Sin embargo a pesar de la importancia de este derecho para la vida de los niños, niñas y adolescentes, en el Ecuador diversos factores ponen riesgo su cumplimiento. La combinación de distintas causas entre las que se destacan la violencia, la pobreza y la falta de ingresos, el consumo de alcohol y drogas y los desastres naturales ponen en riesgo el derecho de los niños a vivir en familia. Ante esta realidad, en ocasiones los padres, madres u otros adultos responsables de su crianza ven limitada la posibilidad de proporcionar a los niños un cuidado adecuado.

La interrelación de tales problemáticas adquiere múltiples combinaciones y trae como resultado que los niños estén expuestos al riesgo de perder el cuidado de sus familias y separarse de ellas. En los casos más extremos, este derecho ya les ha sido directamente vulnerado (Aldeas Infantiles SOS Internacional, 2018).

El 8% de la población de niñez y adolescencia en el país no viven con sus progenitores, lo que significa aproximadamente 480 mil niños, niñas y adolescentes.

Según datos del análisis sobre la situación de los derechos de la niñez y adolescencia, realizado por Aldeas Infantiles SOS Ecuador en el 2015, el 8% de la población de niñez y adolescencia en el país no viven con sus progenitores, lo que significa aproximadamente 480 mil niños, niñas y adolescentes.

Del total de estos niños, el 4% se encuentra en riesgo de separación familiar por situaciones vinculadas a la violencia intrafamiliar, consumo de alcohol y/o drogas y la falta de ingresos en sus hogares. Si estas variables son aplicadas al total de la población de niñez y adolescencia en el Ecuador, aproximadamente el 5% vive situaciones de violencia intrafamiliar, consumo de alcohol y/o drogas o desempleo (Aldeas Infantiles SOS Ecuador, 2015). Esto da cuenta, efectivamente, de la ausencia de programas preventivos y de acompañamiento familiar que permitan fortalecer las habilidades de cuidado y protección de las familias.

Al indagar sobre las principales razones por las que los niños, niñas y adolescentes en el país ingresan a servicios de acogimiento institucional, este estudio concluye que las más recurrentes son la violencia intrafamiliar, la negligencia y el abuso y/o explotación sexual (Aldeas Infantiles SOS Ecuador, 2015).

Según información del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) a diciembre 2018, el número de niños, niñas y adolescentes institucionalizados, privados de su cuidado familiar era de 2.462 (MIES, 2018). Tras el último Examen Periódico Universal realizado al Ecuador, el Comité de Derechos del Niño recomendó al Estado que adopte una estrategia para promover que el cuidado de los niños esté centrado en la familia en todas las circunstancias, y asigne recursos técnicos, humanos y financieros para prevenir la separación familiar innecesaria. Asimismo recomendó que se implemente una estrategia para la desinstitucionalización de los niños con un marco de tiempo, estándares de calidad e indicadores medibles para dar lugar a la reintegración familiar siempre que sea en el mejor interés del niño (Comité de Derechos del Niño, 2018).

Frente a estas recomendaciones, desde abril de 2019 el Estado a través del MIES y con apoyo de la sociedad civil, ha venido implementando el programa de apoyo familiar y ha desarrollado otras modalidades alternativas de cuidado: custodia en familia ampliada y acogimiento familiar.

Sin embargo, al ser un programa muy reciente, es necesario fortalecer su implementación a nivel local y, sobretodo, motivar a que las instituciones de acogimiento

La escasez de oferta de servicios de prevención como apoyo terapéutico y/o psicosocial tiene como efecto la institucionalización innecesaria del niño y, de manera consecuente, su separación familiar.

puedan diversificar su oferta de servicios hacia modalidades preventivas. Un nudo crítico para el fortalecimiento de este programa es, sin duda, la debilidad institucional y de articulación del sistema de protección integral en lo local, así como el desconocimiento de los miembros de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos (JCPD) y del sistema de administración de justicia sobre enfoque de derechos, protección especial y determinación del interés superior del niño.

La sobrecarga de casos y la falta de suficientes equipos técnicos capacitados de las JCPD y unidades judiciales de familia, mujer, niñez y adolescencia hace que se dicten frecuentemente medidas emergentes de institucionalización de un niño sin ejecutar procesos adecuados de investigación de la situación específica del niño y su familia, evaluación y planificación de los servicios que el niño y su familia requieren.

La escasez de oferta de servicios de prevención como apoyo terapéutico y/o psicosocial tiene como efecto la institucionalización innecesaria del niño y, de manera consecuente, su separación familiar. En muchos de los casos, todavía se sigue manteniendo como principal razón para el acogimiento institucional a la pobreza, misma que, en muchas ocasiones es entendida desde las autoridades competentes como negligencia (Organizaciones y personas de la sociedad civil, 2016).

Los procesos de investigación previa y análisis, caso por caso, para la determinación del interés superior del niño y la definición del servicio o programa más idóneo para la satisfacción de sus necesidades y las de su familia, es una directriz específica dictaminada por Naciones Unidas para prevenir separaciones familiares innecesarias.

Para la ejecución de este proceso, que a la vez requiere de un sistema de protección integral articulado, específico y especializado en niñez y adolescencia, es necesaria la configuración de sistemas de información oficiales que permitan hacer seguimientos, caso a caso, de la situación individual de cada niño, niña y adolescente en el sistema de protección especial.

En el Ecuador, a pesar de que existe un Sistema Nacional de Información, no existen datos actualizados, específicos y de acceso público que indiquen realmente la situación actual de los niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar, lo que a su vez incide en largos períodos de institucionalización.

III. Conclusiones y recomendaciones

El cumplimiento del derecho de todos los niños, niñas y adolescentes a la convivencia familiar y comunitaria todavía es una deuda pendiente en el Ecuador. La incidencia de la violencia intrafamiliar, la pobreza, el consumo de alcohol y drogas han precarizado la calidad del cuidado dentro de las familias y han afectado este derecho en la población infantil y adolescente (CEPAL, 2018). Esto indica la necesidad de apoyo que requieren las familias para fortalecer sus capacidades para el cuidado y protección de sus hijos e hijas.

Frente a esto, urge avanzar en reformas normativas y políticas que permitan combatir frontalmente el maltrato y el abuso infantil, reducir la institucionalización como primera medida de protección, y promover acciones que permitan prevenir la separación familiar innecesaria a través de programas de apoyo a la familia. En efecto, poner fin a la separación familiar innecesaria y a la institucionalización de la niñez y adolescencia requiere un enfoque integral y multidisciplinario que permita abordar las causas y los efectos que ponen en riesgo el derecho a vivir en familia; además de aumentar la comprensión y mejorar los sistemas de información que permiten visibilizar y dar seguimiento a los casos y necesidades individuales de los niños en los servicios de acogida para promover y garantizar su reinserción familiar.

Este enfoque multidisciplinario precisa abordar las actitudes y los comportamientos, promoviendo un cambio duradero en la forma en que las familias y la sociedad crían, educan, disciplinan tanto a los niños como a las niñas.

Este enfoque integral y multidisciplinario se traduce en estrategias de acción que abarcan implementar y cumplir los marcos legales de protección existentes, cambiar las normas y los valores para adoptar aquellos que promuevan la convivencia pacífica, promover ambientes seguros para las niñas y los niños, apoyar a los progenitores y cuidadores en la crianza, empoderar a las familias desde el punto de vista económico, prestar servicios de respuesta y apoyo para las familias, y brindar educación y habilidades para la vida (CEPAL, 2018).

Por todo esto, es necesaria una cooperación permanente, transparente y despolitizada entre el Estado -en todos sus niveles- y las organizaciones de la sociedad civil con experiencia en la prevención, atención y restitución del derecho de los niños y las niñas a la convivencia familiar y comunitaria, a fin de garantizar la idoneidad de los servicios basados en la familia y, del mismo modo, garantizar que los mismos respondan a las necesidades concretas de la niñez y adolescencia para atender a su interés superior.

IV. Bibliografía

Aldeas Infantiles SOS Ecuador (2015). Estado de situación y análisis del ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el Ecuador 2014-2015. Oficina Nacional, 2015. Quito, Ecuador.

Aldeas Infantiles SOS Internacional (2018). El Niño y su derecho a vivir en familia en Latinoamérica. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2018. Uruguay.

Banco Mundial (2019). Ecuador: Panorama general. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/ecuador/overview>, visitada el 14 de noviembre de 2019.

Comisión Económica para América Latina (2018). América Latina y el Caribe a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Naciones Unidas, 2018. Chile.

Comité de Derechos del Niño (2018). Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Ecuador, Disponible en: <https://acnudh.org/load/2017/10/G1732795.pdf>, visitada el 12 de noviembre de 2019.

Diccionario Económico, Economipedia (2019). Definición: Coeficiente de Gini. Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/indice-de-gini.html>, visitada el 13 de noviembre de 2019.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2015 y 2016). Reporte de pobreza por consumo: Ecuador 2006-2014. Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/reportePobreza.pdf>, visitada el 10 de noviembre de 2019.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2017). Informe de Desarrollo Social 2007-2017. Disponible en: <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2017/06/06IGC2017-INFORME.pdf>, visitada el 10 de noviembre de 2019.

Ministerio de Inclusión Económica y Social (2018). Informe sobre acogimiento institucional: reporte de datos al 30 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Informe-diciembre-A.I.-DICIEMBRE-1-1.pdf>, visitada el 14 de noviembre de 2019.

Observatorio Social del Ecuador (2018). Situación de la niñez y adolescencia en el Ecuador, una mirada a través de los ODS. Disponible en: https://www.unicef.org/ecuador/SITAN_2019_Web.pdf, visitada el 12 de noviembre de 2019.

Organizaciones y Personas de la Sociedad Civil de Ecuador (2016), Informe Alternativo sobre la aplicación de la Convención de Derechos del Niño en el Ecuador, Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/EQU/INT_CRC_NGO_ECU_28423_S.docx, visitada el 12 de noviembre de 2019.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2017). Publicaciones de Inversión Pública, 2017. Disponible en: https://www.planificacion.gob.ec/publicaciones-de-inversion-publica-2017_b/, visitada el 10 de noviembre de 2019.