

# Ensayos

**Un balance crítico sobre los 30 años  
de la Convención por los  
Derechos del Niño**

---

Francisco Cevallos Tejada (Compilador)

- Fernando Sánchez Cobo • Verónica Legarda • Claudia Storini y Alexander Barahona
- Ernesto Delgado Ribadeneira • Care Ecuador • Nicolás Reyes Morales
- Gonzalo Barreno Hernández • Rossana Viteri y Tania Almeida
- Centro de Desarrollo y Autogestión DYA • Patricia Calero Terán • Sara Oviedo Fierro

**Presidente de la República del Ecuador**  
Lenín Moreno Garcés

**Presidente del Pleno del Consejo Nacional  
para la Igualdad Intergeneracional.  
Ministro de Inclusión Económica y Social**  
Iván Granda Molina

**Secretario Técnico del Consejo Nacional para  
la Igualdad Intergeneracional**  
Francisco Cevallos Tejada

**Consejeros y Consejeras del Consejo  
Nacional para la Igualdad Intergeneracional**

**Delegadas por la sociedad civil**  
Yolanda Hernández Mosquera,  
Norberta Mina Nazareno, Luis Pachala Cañas,  
Juan Carlos Peñafiel, Yomara Vega Hidalgo.

**Delegadas por las Funciones del Estado**  
Sonia Acevedo Palacios, Diego Barrera,  
Diana Ramírez Torres.

**Autoridades del Consejo Nacional para la  
Igualdad Intergeneracional**  
María Gabriela Alarcón Montenegro,  
Jonathan Grijalva, Paulina Haro Ruiz,  
Giovanny Ortiz, Grace Vásquez Paredes,  
Katherine Yépez, Sandra Zurita Granda.

Serie: Ensayos No.01

## **Un balance crítico sobre los 30 años de la Convención por los Derechos del Niño**

Francisco Cevallos Tejada (Compilador).  
Fernando Sánchez Cobo ▪ Verónica Legarda ▪  
Claudia Storini y Alexander Barahona ▪ Ernesto  
Delgado Ribadeneira ▪ Care Ecuador ▪ Nicolás  
Reyes Morales ▪ Gonzalo Barreno Hernández ▪  
Rossana Viteri y Tania Almeida ▪ Centro de  
Desarrollo y Autogestión DYA ▪ Patricia Calero  
Terán ▪ Sara Oviedo Fierro.

**Corrección de estilo. Diseño. Diagramación:**  
Nathalia Garcés ▪ Iván Lara ▪ Lilia Lemos ▪  
Fernanda Salazar ▪ Katherine Yépez

**Fotografías:**  
Consejo Nacional para la Igualdad  
Intergeneracional (con derechos).

**© 2020. Consejo Nacional para la Igualdad  
Intergeneracional**  
Eloy Alfaro N28-105 y Av-10 de Agosto  
Quito – Ecuador  
[www.igualdad.gob.ec](http://www.igualdad.gob.ec)

Los puntos de vista y opiniones expresadas en  
cada ensayo de esta publicación son de exclusiva  
responsabilidad de sus autores y pueden no  
coincidir con las del Consejo Nacional para la  
Igualdad Intergeneracional.

Se permite la reproducción total o parcial de esta  
publicación en cualquier forma y por cualquier  
medio mecánico o electrónico, siempre y cuando  
sea utilizado para propósitos educativos o sin fines  
de lucro, y se cite la fuente correctamente e  
informe al Consejo de tal reproducción.

**Distribución gratuita. Prohibida su venta.**

# Ensayos

La **Serie Ensayos** es una publicación temática y especializada del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, para el público interesado en los temas intergeneracionales: académicos, investigadores y consultores; estudiantes y docentes; profesionales de distinto tipo, funcionarios públicos y tomadores de decisión. Constituye un aporte al conocimiento, la reflexión y el intercambio de ideas sobre temáticas alrededor de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores.

Privilegia el contenido expositivo y reflexivo, a través de textos fundamentados. Permite comentarios personales bajo la exclusiva responsabilidad de su autor, sin comprometer el criterio de la institución que lo publica y/o auspicia. Se recomienda que todo comentario o conclusión sea basado en evidencia cualitativa o cuantitativa fruto de la investigación y debidamente citada. Los autores, con la presentación del texto, dejan implícita la autorización para su publicación y reproducción en cualquier medio de circulación que tenga la serie.

En este número:

A propósito de la trigésima conmemoración de la Convención por los Derechos del Niño, inauguramos nuestra Serie Ensayos, una convocatoria a diversos especialistas en materia de derechos de niñez y adolescencia, para presentar un balance crítico sobre la aplicación de este instrumento internacional.

Los ensayos de la presente publicación han sido difundidos en la página web y en las redes sociales del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. Extendemos nuestro agradecimiento a los autores de los respectivos ensayos; en su orden de aparición:

Fernando Sánchez Cobo  
Verónica Legarda  
Claudia Storini y Alexander Barahona  
Ernesto Delgado Ribadeneira  
Care Ecuador  
Nicolás Reyes Morales  
Gonzalo Barreno Hernández  
Rossana Viteri y Tania Almeida  
Centro de Desarrollo y Autogestión DYA  
Patricia Calero Terán  
Sara Oviedo Fierro

## Índice

Prólogo .....	5
La Nueva Institucionalidad derivada de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño .....	8
<b>Fernando Sánchez Cobo</b>	
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 .....	18
<b>Verónica Legarda</b>	
El interés superior del niño en sociedades digitales. Aproximaciones desde el sujeto de derechos.....	29
<b>Claudia Storini y Alexander Barahona</b>	
Democracia: el click sistémico de los Derechos (El entorno político para la reconstrucción del SNDPINA) .....	38
<b>Ernesto Delgado Ribadeneira</b>	
Una evaluación necesaria 30 años de vigencia de la Convención de derechos de las niñas y los niños.....	47
<b>Care Ecuador</b>	
En las fronteras de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN): El fenómeno de la movilidad humana de niños, niñas y adolescentes .....	57
<b>Nicolás Reyes Morales</b>	
Hitos para un balance de la CDN en el sector educativo durante las últimas tres décadas.....	68
<b>Gonzalo Barreno Hernández</b>	
Una mirada con perspectiva de género: ¿Cómo cambió la CDN la vida de las niñas y adolescentes? .....	83
<b>Rossana Viteri y Tania Almeida</b>	
Un balance crítico a 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño .....	91
<b>Centro de Desarrollo y Autogestión DYA</b>	
A 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño ¿Una reforma normativa para avanzar o retroceder? .....	98
<b>Patricia Calero Terán</b>	
Derechos de niñas, niños y adolescentes ¿cuál es el reto fundamental? .....	109
<b>Sara Oviedo Fierro</b>	

## Prólogo

En 1924 la otrora Sociedad de Naciones adoptaba la Declaración sobre los Derechos del Niño (Declaración de Ginebra), el primer texto histórico a escala global que reconoce derechos específicos para las niñas y niños; un documento que, para la época, mostraba la necesidad de atención y protección especial de este grupo poblacional.

35 años después, para 1959 la Organización de las Naciones Unidas adoptaba la Declaración sobre los Derechos del Niño ampliando algunos campos de la primera declaración y estableciendo su relación con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los convenios constitutivos de los organismos especializados.

Los cuestionamientos no podían faltar, pues ninguno de ellos establecía la edad cronológica que comprendía este concepto de niñez, así como tampoco constituía un instrumento de obligatoriedad para los Estados. Estas reflexiones, junto con los avances conceptuales alrededor de la niñez, nos sitúa hace 30 años en el concierto de las naciones de cara a una Convención y sus implicaciones.

El 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención de los Derechos del Niño. A partir de entonces, este logro se ha convertido en trabajo constante por la protección y garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el mundo. En este contexto, Ecuador se convertiría en el primer país de la región y tercero en el mundo en ratificarla.

De la situación hace 30 años, hasta hoy, los logros han sido realmente importantes, basta ver las coberturas de inmunización, el crecimiento en la escolarización, la prevalencia de la lactancia materna, entre tantos otros; incluso, en los indicadores más críticos en el desarrollo de la niñez y adolescencia, comparados con décadas pasadas el mejoramiento de la situación es evidente, y no por ello señalar que demuestre su logro o haya alcanzado una situación ideal.

Con estos antecedentes, en este trigésimo aniversario de la Convención, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) quería provocar una mirada crítica, un profundo debate de las lecciones aprendidas y los logros que para la niñez y la adolescencia ha dejado. Para ello convocamos a diversos especialistas para que con sus propias voces hagamos este balance; lo hicimos en el formato de ensayo, precisamente para no perder la riqueza de la diversidad de los puntos de vista y análisis, pues de lo que se trata con esta publicación es promover el debate, más que contar con una posición institucional o que esta nos represente.

Junto a esta iniciativa, el CNII ha promovido un Diagnóstico Nacional de los Organismos del Sistema de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; estamos coordinando el Grupo de Trabajo Ampliado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, con la participación de varios ministerios, organismos especializados de otras funciones del Estado, y la sociedad civil.

Si bien el país cuenta con la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017 – 2021, también hemos convocado a la construcción del Plan Nacional 2030 para la Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en armonía con la normativa nacional, con los compromisos internacionales como son los ODS, y con las recomendaciones de los organismos globales especializados como el Comité de Derechos del Niño.

Todavía hay tareas para mejorar la situación de la niñez, desde aquellas relacionadas con los servicios y su territorialización; la articulación interinstitucional; la escucha y participación de niños, niñas y adolescentes en la toma de decisiones; el sostenimiento de la política pública y su inversión; el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Niñez y Adolescencia, y el diálogo y consenso alrededor de las reformas al Código de Niñez y Adolescencia.

La reflexión y teorización desarrolladas alrededor del mundo han sido soportes fundamentales; las acciones y experiencias personales, profesionales e institucionales también han contribuido al campo de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Así, agradecemos a los trece especialistas que, en diversas temáticas de niñez y adolescencia, inauguran nuestra serie Ensayos, una publicación temática y especializada para el público interesado en los temas intergeneracionales: académicos, investigadores y consultores; estudiantes y docentes; profesionales de distinto tipo, funcionarios públicos y tomadores de decisión. Para el CNII es un aporte al conocimiento, la reflexión y el intercambio de ideas sobre temáticas alrededor de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores.

Todos los autores coinciden en el salto cualitativo que constituyó la Convención, pues con ella vino toda la Doctrina de Protección Integral, que hacía a un lado aquel enfoque donde la atención a la niñez y adolescencia respondía a su situación irregular y su minoridad. Los principios de Interés Superior y Prioridad Absoluta son los rectores en la acción de los Estados, junto con la corresponsabilidad de la sociedad y la familia que despliega la Convención.

El debate de varios años de las organizaciones que trabajaban por la niñez encuentra en el proceso constitucional del 98 el escenario idóneo para introducir estos principios; el concepto de ciudadanía social de la niñez ingresa en el marco jurídico, pues rompe ese criterio que solo a partir de la mayoría de edad se “adquieren” derechos; la niñez y adolescencia como sujetos de derechos se instalaba con fuerza en el país. Las constituciones de 1998 y de 2008 cada una promovió un avance importante en el país en relación a los niños, niñas y adolescentes.

Concomitante a ello, y como resultado de varios años de debate y reflexión, encontramos las reformas al Código de Menores (1992), y su reforma integral que con el nuevo marco constitucional da paso al Código de Niñez y Adolescencia (2003); de hecho este es uno de los argumentos hoy, para su reforma, adaptar por un lado este instrumento al marco constitucional vigente, pues las reformas

incorporadas después del 2008, para criterios de varios expertos, restaron la fuerza que este instrumento y la institucionalidad que lo acompañaba, tenían.

Gran parte del debate hoy, se centra entre la especialidad -del que ningún profesional o militante de la causa de este o cualquier grupo poblacional y de atención prioritaria podría desestimar- y la exclusividad.

Más de un autor en esta compilación pone en cuestionamiento al actual Código de Niñez y Adolescencia y al Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia; esos mismos instrumentos que sirvieron de inspiración a varios países de la región.

Estos ensayos reflexionan sobre la obligatoriedad y cumplimiento de la Convención; los factores socioeconómicos del país y sus consecuencias en la vida de los niños y sus familias; la garantía de derechos y el fortalecimiento de la democracia.

Desde los derechos de familia, pasando por los de movilidad humana, los derechos a la educación, la participación o la urgencia de garantizar la igualdad para las niñas, esta compilación brinda un espectro amplio de abordajes; nos incita incluso a una importante reflexión sobre la garantía del Interés Superior en el nuevo contexto de las sociedades digitales, con tecnologías, “big data” y entornos virtuales.

Esta compilación preparada con artículos que fueron publicados entre diciembre 2019 y marzo 2020, nos encuentra al mundo entero enfrentando la pandemia de la Covid19, pero debido a la temporalidad de estos escritos, ninguno la hace alusión; este escenario sin duda hubiera acaparado en cada ensayo al menos unas líneas.

Extendemos el agradecimiento a estos primeros autores que han aceptado este reto, estamos seguros de que estas miradas especializadas, sensibles y atentas son un aporte para cumplir con la responsabilidad que el Estado, la sociedad y la familia tenemos para garantizar los derechos de todas las niñas, niños y adolescentes pues, en cualquier momento que podamos leerlas, a 30 años de la Convención, y preparándonos para un nuevo escenario global, estar a la altura de nuestra niñez y adolescencia no solo es un compromiso legal, sino ético.

**Francisco Cevallos Tejada**

Secretario Técnico

Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional



**La Nueva Institucionalidad  
derivada de la Convención  
de Naciones Unidas sobre los  
Derechos del Niño**

Fernando Sánchez Cobo

# Fernando Sánchez Cobo

Sociólogo, Máster en Ciencias Políticas  
y Administración Pública

Este ensayo reflexiona sobre la obligatoriedad de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) para los Estados que la suscribieron y nos recuerda que Ecuador implementó, con participación de la sociedad civil, el Código Orgánico de Niñez y Adolescencia cuya concepción sistémica fue incorporada por la Constitución de 2008. Finalmente plantea conclusiones para avanzar en la garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes en el país.

## Introducción.-

Para finales de la década de los 80' se produjo en Naciones Unidas un hecho sin precedentes a favor de los niños, niñas y adolescentes del mundo. El 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la "Convención sobre los Derechos del Niño".

Este cambio normativo obliga a los "Estados parte" a adecuar su legislación interna y la institucionalidad. Ello produjo resistencias desde los gremios de las instituciones directamente involucradas. En cambio el apoyo provino fundamentalmente desde organizaciones nacionales, populares, no gubernamentales, nacionales e internacionales.

El status legal de una *Convención* es diferente al de una Carta o una Declaración al interior de Naciones Unidas. "Una Convención es un tratado multilateral, es un contrato, es decir un acuerdo de voluntad entre los Estados Partes, que se comprometen a obligaciones precisas, generalmente adecuadas a modalidades de control". A diferencia de la *Carta* (documento fundamental que define los objetivos y las modalidades de funcionamiento de una instancia internacional) o *Declaración* (una petición de principios sobre los cuales acuerdan los Estados miembros). Una Convención sirve de referencia para sus jurisdicciones, sus instancias legislativas y para la opinión mundial" (DNI-Costa Rica, 1995)<sup>1</sup>.

La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño está dividida en cuatro partes y su contenido, incluyendo el preámbulo, tiene 54 artículos. Su elaboración demoró 10 años, entre que el Gobierno polaco<sup>2</sup> hiciera su primera propuesta, organizaciones no gubernamentales se integraran al debate y buscaran consensos, hasta que finalmente los gobiernos la aceptaran en su contenido adecuando su legislación nacional, en función de sus procesos y cultura específica.

Algunos Estados han manifestado reservas a artículos de la Convención por considerarlos contradictorios con su cultura o religión, o por tener posiciones ideológico-políticas diferentes a los avances conceptuales.

Analizando las consideraciones que hace el documento de la Convención de las Naciones Unidas, notamos que reconocen enfáticamente por una parte, un paradigma de "niño necesitante de protección" para su desarrollo y habilitación

1 DNI-Costa Rica. La Convención sobre los Derechos del Niño. Manual de capacitación, San José. 1995.

2 Los Estados parte pueden presentar iniciativas de ley, así Polonia presentó una propuesta de Convención que demoró entre 1979, a propósito del Año Internacional del Niño, y 1989 en ser aprobado por la Asamblea General.

social, víctima de problemas de desarrollo. Por otro lado, este reconocimiento incluye las características culturales específicas de los distintos contextos, y recupera las manifestaciones de voluntad y compromisos expresados por los países en instrumentos internacionales anteriores y el deseo de promover el desarrollo social y el mejoramiento de las condiciones de vida de los seres humanos miembros de la “Gran Familia mundial”, en especial de los países en desarrollo.

*Debemos entonces tomar a la Convención como una referencia y una obligación estatal que debe cumplirse.*

La comunidad internacional refrenda las intenciones expresadas a través de los gobiernos, cabezas de los Estados. Pero una vez que éstos cambian, no necesariamente ocurre que los compromisos asumidos, sean retomados por sus sucesores. Debemos entonces tomar a la Convención como una referencia y una obligación estatal que debe cumplirse. Los problemas surgen cuando lo propuesto en la Convención contradice tradicionales concepciones y visiones sobre el Estado y los asuntos de conducción de política pública. De hecho, el concepto de Estado que subraya la Convención, se refiere claramente al concepto de Estado constitucional de derechos que recoge nuestra Constitución de 2008.

### **El concepto de Estado implícito en la Convención de Naciones Unidas de los Derechos del Niño.-**

En el Ecuador, las décadas de los 80' y 90' fueron el escenario temporal que determinó el desmantelamiento del Estado benefactor desde las teorías económicas neoliberales. La reducción del tamaño del Estado, el cambio de su rol, la reducción del presupuesto destinado a lo social, la privatización no solo de las empresas estatales sino también de los servicios sociales, la solución de los problemas en el mercado, entre otros elementos, planteó el fin del Estado de bienestar.

La contradicción entonces no es simple ya que se plantean varios problemas, entre ellos, los siguientes: a) ausencia de compromisos y responsabilidad de los gobiernos al asumir un instrumento internacional que es ley nacional y determina obligaciones específicas de política social para la tercera parte de la población; b) cambios institucionales profundos, y; c) aseguramiento de recursos humanos, técnicos y financieros, asociados al compromiso con la comunidad internacional para la remisión de informes periódicos respecto a avances y retrocesos sobre la implementación del instrumento en el país.

En esta línea, la Convención propone seguir responsabilizando al Estado de la garantía de los derechos de los niños, en su sentido más amplio; “En una coyuntura caracterizada por una profunda crisis socioeconómica y por una escalada de la violencia en sus múltiples manifestaciones, la preocupación por la situación de la infancia empieza a alejarse de su tradicional enfoque caritativo y asistencial, para elevarse al rango de problema social con connotaciones políticas” (Pilotti, 1994)<sup>3</sup>.

La Constitución del 2008 en su artículo 1, avanza a definir al Ecuador como un Estado social de derechos y de justicia, en el que los derechos humanos son integrales, indivisibles e interdependientes (derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y colectivos).

### **La Convención influyó en las reformas constitucionales de 1998 y 2008 y en el Código de Niñez y Adolescencia de 2003.-**

Ante la coyuntura política que vivía nuestro país y el escenario de una nueva Asamblea Constituyente a cargo de la elaboración de una nueva Constitución, muchas organizaciones y movimientos sociales que trabajaban en distintas áreas, vieron la oportunidad para la incorporación de los preceptos constitucionales y las demandas que venían impulsando.

Las conquistas fueron de vital importancia para proponer un nuevo Estado con el paradigma de la Protección Integral, la “ciudadanía de los niños” y el objetivo de incluir a niñas, niños y adolescentes como eje central del desarrollo del Ecuador y consagrar constitucionalmente los derechos de la niñez y adolescencia. Uno de los logros más trascendentales fue el artículo 52 en la Constitución de 1998, que implicaba modernizar y reformar del Estado, la institucionalidad pública y privada, y responsabilizar a los gobiernos seccionales de invertir en la niñez y adolescencia.

Las premisas vividas hasta la fecha, motivaban a crear una nueva legislación en la que se recojan los principios básicos y fundantes de la “Doctrina de Protección Integral”; concebir el carácter sistémico de la estructura institucional, proyectar y ordenar la acción de Estado y la sociedad civil con objetivos nacionales de mediano y largo plazo en políticas integrales.

Para ello, y en la perspectiva de avanzar con las reformas constitucionales incorporadas, había que iniciar un proceso que recupere la experticia de personas, organizaciones públicas y privadas e incorpore la participación de niñas, niños y adolescentes en la elaboración y discusión de la nueva ley. Para eso, la acción en el Congreso de la sociedad civil apoyada por algunas organizaciones e instituciones públicas y semipúblicas fue de vital importancia para defender el espíritu, los principios, la profundidad y el alcance de la ley.

<sup>3</sup> Pilotti, Francisco, Coordinador. Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile. Instituto Interamericano del Niño. Ed. Gega, Montevideo, 1994

*Hay que destacar que la Constitución del 2008, denominada de Montecristi, asumió plenamente la concepción sistémica del Código Orgánico de Niñez y Adolescencia.*

La lección aprendida de la reforma formal de 1992, en cuanto pasar de una transformación filosófica a una reforma integral con base en el enfoque de la Doctrina de Protección Integral en el 2003, permitió desarrollar una acción sostenida con los diputados y asambleístas de diferentes partidos políticos, autoridades nacionales y representantes de organizaciones internacionales y multilaterales.

La resistencia al cambio institucional se expresó en ataques personales, descalificaciones, denuncias de plagio, entre otras, de parte del entonces Servicio Judicial de Menores, perteneciente al Ministerio de Bienestar Social (MBS), pues la justicia de niñez y adolescencia, en esa época, estaba en la Función Ejecutiva. La Asociación de Empleados Judiciales desarrolló una campaña de asedio a los diputados para pretender echar por tierra el esfuerzo de muchos.

Finalmente, este proceso culminó con la aprobación de la nueva ley por parte del Congreso Nacional y el consecuente ejecútase del Presidente de la República, el 3 de enero de 2003, mediante decreto 337.

Hay que destacar que la Constitución del 2008, denominada de Montecristi, asumió plenamente la concepción sistémica del Código Orgánico de Niñez y Adolescencia, al proponer en el artículo 340, el sistema de inclusión y equidad social, produciéndose un “fenómeno espejo”, en cuanto a la concepción de la nueva institucionalidad como un “sistema” articulado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución.

### **El Código de Niñez y Adolescencia de 2003.-**

Las principales virtudes del Nuevo Código son:

- a) La organización de la institucionalidad pública y privada mediante el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral.
- b) El principio de exigibilidad de derechos.
- c) La creación de nuevas instituciones, más próximas a la sociedad local,

- como los Consejos y Juntas Cantonales de Protección de Derechos, las Defensorías Comunitarias, los procuradores de derechos, entre otros.
- d) La creación de fuentes permanentes de financiamiento para garantizar la aplicación de la ley y,
  - e) El traspaso del Servicio Judicial de Menores del Ministerio de Bienestar Social a la función judicial creando los Juzgados de Niñez y Familia.

*La década de los 90 significó tanto el ascenso organizacional y propositivo de organizaciones de la sociedad civil en el Ecuador como también la entrada en contradicción con el Estado.*

### **La sociedad civil, motor del cambio institucional de niñez y adolescencia en el Ecuador.-**

Volver la mirada a las dos últimas décadas del siglo XX para reconstruir la acción de la sociedad civil a favor de niñas, niños y adolescentes, debe ser un esfuerzo colectivo para, sin prejuicios o sesgos, intentar graficar de mejor manera, las múltiples iniciativas generadas desde distintas personas, instituciones y organizaciones para cambiar la vida de millones de ecuatorianas y ecuatorianos menores de 18 años.

A finales de la década de los 90' se empezó a acuñar un movimiento social<sup>4</sup> de defensa de los derechos de los niños. En este punto, resulta importante establecer también, cuál ha sido el papel de la sociedad civil no organizada frente al Estado, en un intento de fijar colectivamente la agenda de trabajo que busca construir un país y una sociedad distintos, más justo y digno con los ciudadanos menores de 18 años.

Consecuentemente, es justo reconocer el proceso organizativo y las primeras acciones que marcaron un cambio en la opinión pública respecto a la consideración de niños, niñas y adolescentes como personas y sobre todo como ciudadanos. Por las evidencias mencionadas, la década de los 90 significó tanto el ascenso organizacional y propositivo de organizaciones de la sociedad civil en el Ecuador como también la entrada en contradicción con el Estado y el surgimiento de nuevas tensiones que se crearon a propósito de esta situación.

<sup>4</sup> Es una fuerza social que expresa intereses e intencionalidades colectivas, que tiene una identidad y pugna por la legitimación de esos intereses en el escenario social, para lo cual busca apoyos y alianzas con organizaciones, actores y sujetos sociales que persiguen similares objetivos. (Foro Ecuatoriano de Organizaciones por y con niños y adolescentes, Quito, 1995).

Se llevaron a cabo varias acciones importantes que movilizaron a la opinión pública nacional e internacional y presionaron a las entidades del Estado a involucrarse en ellas. Hay que destacar las siguientes acciones que se desarrollaron en el Ecuador para la implementación de la Convención:

- i. Las primeras elecciones infantiles para difundir masivamente la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño<sup>5</sup>, 1990.
- ii. La convocatoria a escribir la carta al Presidente de la República para expresar las demandas de la niñez del Ecuador ante la primera Cumbre Mundial de Jefes de Estado en Naciones Unidas, Nueva York, en septiembre de 1990 y la elaboración del primer Plan Decenal de Acción para Niñez y Adolescencia, en 1991<sup>6</sup>.
- iii. La reforma del Código de Menores, en 1992.
- iv. La constitución y funcionamiento en 1995-1996, a los 57 años de constar en la ley, del Consejo Nacional de Menores, según lo dispuesto en el Código de Menores, de 1992.
- v. La Consulta Nacional a Niños, Niñas y Adolescentes para plantearle al Presidente de la República una agenda programática sobre niñez y adolescencia para su gobierno<sup>7</sup>, en 1996
- vi. La creación de la Dirección Nacional de Policía Especializada en Niños, en 1997.
- vii. La primera organización de segundo grado denominada “Foro Ecuatoriano de ONG y OPs” en 1991.

## Conclusiones

1. La Convención fue determinante para establecer la unidad jurisdiccional en la Constitución. Se inició la transformación de los Tribunales de Menores en Juzgados de Niñez, lo que implicó la profunda reforma de los mismos con la selección del personal -en adelante - por concurso de oposición y méritos, de acuerdo a lo dispuesto en el Código. Por lo que la discrecionalidad<sup>8</sup> para juzgar determinada por la Doctrina de Situación Irregular, terminó luego de 65 años desde que apareció el primer Código de Menores, en 1938.

5 Participaron 180.000 niños aproximadamente. Junio de 1990. Ver las primeras elecciones infantiles, Informe, UNICEF-PMT-Tribunal Supremo Electoral, DNI-Ecuador. Quito, 1990.

6 Se han elaborado dos planes decenales y se ha incumplido con el compromiso asumido en las dos cumbres mundiales para que los países cuenten con políticas de largo aliento. Ojalá se pueda contar con un plan decenal que confluya con los Objetivos de Desarrollo Sostenible para la década 2020-2030.

7 Participaron 460.000 niños y adolescentes aproximadamente en junio de 1996.

8 “Le confiamos a ese Juez, magistrado especialísimo, una misión tutelar y no penal, preventiva y no sancionadora... El juez de menores debe proteger y educar a los desvalidos, encarrilar al descarriado, proceder siempre, no como profesor de derecho, ni un erudito en jurisprudencia, sino simplemente como un maestro que enseña, como un abnegado sacerdote que perdona, más aun como un buen padre de familia”. Berro, Roberto, 1934. “La terapéutica social del menor abandonado”, véase en Derecho a tener Derecho. Curso Infancia. UNICEF-TACRO. Tomo. II. Ed. La primera prueba. Caracas, 1997.

*Resulta imperiosa la reforma al CONA, la misma que determinará la reforma a varios cuerpos legales que distorsionaron la noción de sistema.*

2. El cambio institucional se dio por el fuerte impulso y continúa por presión de las organizaciones de la sociedad civil sobre las instituciones públicas. La interacción entre ellas determinó la dirección del cambio institucional. Esto se evidencia claramente si se comparan la reforma filosófica al Código de Menores, de 1992, y la reforma integral del CONA, en 2003.
3. A los 16 años de aplicación del Código, no toda la institucionalidad prevista se ha implementado, no todo lo implementado ha operado, no todo lo que ha operado, lo ha hecho bien.
4. A partir de la Constitución de 2008, se elaboraron varias leyes para viabilizarla; esto implicó en el caso del CONA, graves retrocesos y regresión de derechos previstos en la Convención que deberán ser reformados para cumplir con el compromiso con la comunidad internacional.
5. Además, apareció una nueva institucionalidad que deberá replantearse la relación entre Consejos de Igualdad y Ministerios Sectoriales, sin línea ni intersectorialidad, dando cuenta de un Estado altamente centralista.
6. Resulta imperiosa la reforma al CONA, la misma que determinará la reforma a varios cuerpos legales que distorsionaron la noción de sistema: Ley de Consejos de Igualdad; COOTAD; Código de Planificación y Finanzas Públicas. Ley Orgánica de Educación Intercultural, Código de Competencias.
7. Rediseño institucional social integral para:
  - a) Acelerar y profundizar la descentralización con recursos.
  - b) Otorgar mayor autoridad social a los entes locales del sistema de protección de niñez y adolescencia.
  - c) Integrar la participación ciudadana, en espejal de niñas, niños y adolescentes, en las distintas instancias de planificación nacional y local.

**d)** Elaboración y distribución del presupuesto del Estado y de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) de manera pareto-eficiente.

**e)** Vigilancia y control del cumplimiento de la obligación de los GAD de asignar al menos el 10% establecido en el COOTAD para grupos de atención prioritaria.

**f)** Reforma inmediata a la primera disposición general del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas para devolver a los GAD la capacidad de crear fondos para financiar la política para niñez y adolescencia.

## Bibliografía

- DNI-Costa Rica (1995). La Convención sobre los Derechos del Niño. Manual de capacitación. San José.
- Piloti, Francisco. Coordinador (1994). Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile. Montevideo: Instituto Interamericano del Niño. Ed. Gega.
- Berro, Roberto (1934). “La terapéutica social del menor abandonado”, en UNICEF-TACRO (1997). Derecho a tener Derecho. Curso Infancia. Tomo. II. Caracas: Ed. La primera prueba.
- UNICEF-PMT-Tribunal Supremo Electoral, DNI-Ecuador (1990). Informe de las primeras elecciones infantiles. Quito.



**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**

Verónica Legarda

*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.

## **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 resueltos<sup>1</sup> — que se hicieron evidentes cuando los precios cayeron (Banco Mundial, 2019).

---

<sup>1</sup> 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.*

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 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 Gini<sup>2</sup> decreció de 0,51 a 0,47 entre 2013 y 2016 (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social,

<sup>2</sup> 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).

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 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.

*Crece 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. Crece 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, sobretudo, motivar a que las instituciones de acogimiento 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.

*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 consecuyente, su separación familiar.*

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.

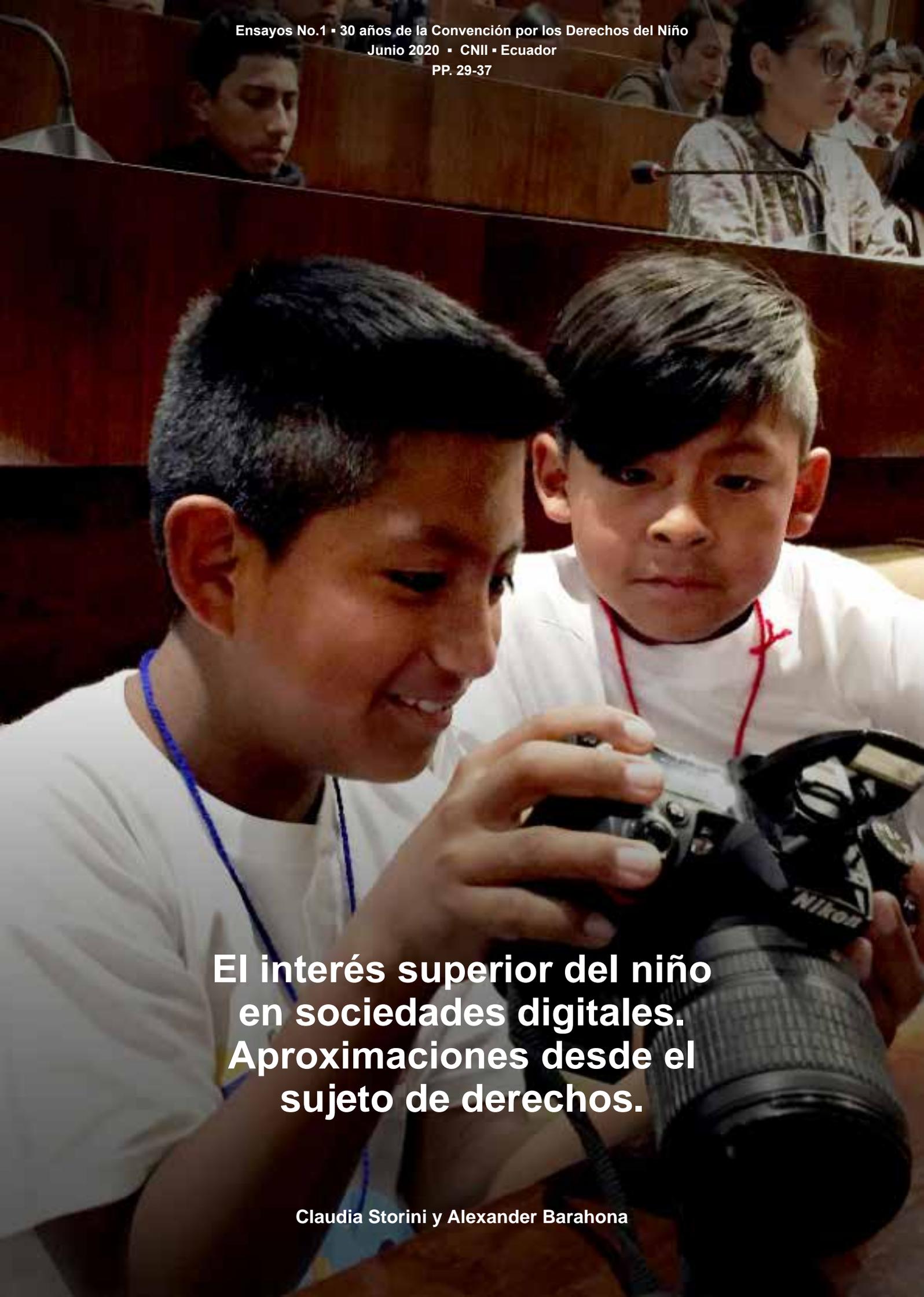
Este enfoque integral y multidisciplinario se traduce en estrategias de acción que abarcan implementar y cumplir los marcos legales de protección existentes, cambiar las normas y los valores para adoptar aquellos que promuevan la convivencia pacífica, promover ambientes seguros para las niñas y los niños, 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.

## V. 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://acnurdh.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](http://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](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](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/](https://www.planificacion.gob.ec/publicaciones-de-inversion-publica-2017_b/), visitada el 10 de noviembre de 2019.

A photograph of two young boys in white shirts looking at a Nikon camera. The boy on the left is smiling and holding the camera, while the boy on the right looks on with interest. They are in a room with wooden paneling, possibly a classroom or meeting room, with other people visible in the background.

**El interés superior del niño  
en sociedades digitales.  
Aproximaciones desde el  
sujeto de derechos.**

Claudia Storini y Alexander Barahona

*Claudia Storini*

Doctora en Derecho por la Universitat de València  
Directora del Área de Derecho de la UASB

*Alexander Barahona*

Máster en Derecho con mención en Derecho Constitucional

El presente artículo propone algunas reflexiones respecto a la garantía del interés superior en sociedades digitales, exponiendo escenarios de tensión y posibles soluciones desde un enfoque del niño y niña como sujeto de derechos. Por lo tanto, en un primer momento expondremos las nociones básicas del interés superior del niño para luego evidenciar los desafíos que una sociedad digital plantea en el ejercicio de los derechos de los niños/adolescentes, para finalmente abordar un enfoque que permita aproximarnos a dichos desafíos entendiendo al niño como sujeto de derechos.

## Introducción

La expedición de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989 (en adelante “la Convención”) introdujo la “doctrina de la protección integral” que consiste en reconocer al niño y niña como sujeto de derechos. Este planteamiento constituye, por dos razones fundamentales, un cambio de enfoque en la garantía e interpretación de los derechos: la primera en virtud que el niño deja de ser “objeto de protección” o en otras palabras sujeto no pleno –por su capacidad condicionada a su edad- de derechos para convertirse en un sujeto con plena potestad para el goce y ejercicio de los mismos, claro está con los matices que sus particulares realidades y necesidades presentan.

La segunda por cuanto se plantea un catálogo de derechos que le son inherentes, algunos de ellos propios de su estatus (v.gr. derechos a: no ser separado de sus padres, una nutrición adecuada) y otros bajo un enfoque especial (v.gr. derecho a la salud y derecho al desarrollo de su personalidad), enfoque que implica deberes de interpretación normativa, adecuación legislativa y formulación de política pública, en suma, una transformación integral que empieza desde lo metodológico (conocimiento desde los niños) hasta lo orgánico material (instituciones y ejercicio de sus funciones).

Los derechos consagrados en la Convención han sido recogidos en nuestra Constitución tanto en su texto (artículos 44-46) como por la cláusula abierta que constitucionaliza los instrumentos internacionales de derechos humanos (artículo 417). Entonces, siendo la Convención un texto constitucional, cohesiona al ordenamiento jurídico e impone el deber de aplicar la referida doctrina como obligatoria en la garantía de los derechos de niños y niñas.

Junto a la concepción del sujeto con derechos se encuentra la obligación de protección de los diferentes escenarios de su desarrollo y aquí se tratará de uno de ellos, el que presenta en la actualidad un mayor número de retos por abordar, esto es, las sociedades digitales.

El internet es uno de los medios de comunicación y acceso a la información cada vez más usados por las personas, gracias a él se pueden crear sociedades de intercomunicación en el mundo (plataformas digitales) dinamizadas con datos personales (redes sociales) y búsquedas web en espacios de acceso libre al que tanto niños, niñas y adolescentes, no solo acceden como opción (libre), sino como parte de un método educativo (las tecnologías de información y comunicación TIC), tornando a las nuevas generaciones en sociedades en permanente interrelación con la red y nuevas tecnologías que se convierten en parte indispensable de su desarrollo.

*Junto a la concepción del sujeto con derechos se encuentra la obligación de protección de los diferentes escenarios de su desarrollo y aquí se tratará de uno de ellos, el que presenta en la actualidad un mayor número de retos por abordar, esto es, las sociedades digitales.*

En este contexto, la fácil accesibilidad a las plataformas digitales presenta retos en los que el interés superior del niño eventualmente podría entrar en tensión, siendo por tanto este escenario el que nos ocupa para una discusión más clara y garantista de sus derechos, desde la adopción de medidas positivas y negativas de protección.

### **Nociones fundamentales del interés superior**

El interés superior del niño, niña y adolescente es el principio sobre el que se fundamenta la doctrina de la protección integral<sup>1</sup>, su relevancia radica en la concepción misma del sujeto de derechos dotado de dignidad y capacidad (tomando en cuenta su debilidad e inexperiencia). Por ello, todos los derechos que les son aplicables se interpretan –y por tanto aplican- en función de este principio, al que se asume como un derecho en sí mismo, cuyo cumplimiento vincula y genera responsabilidades en la adopción de decisiones de incidencia directa o indirecta.

La relación entre Estado, sociedad y familia se produce en virtud de un deber objetivo de cuidado al que nuestra Constitución le dota de prevalencia: “se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas”<sup>2</sup> la regla constitucional de primacía encuentra, además de lo expuesto, sustento en lo razonado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al interpretar el artículo 19 de la Convención Americana en relación con el artículo 3 de la Convención: “Este principio [interés superior] regulador de la normativa de los derechos del niño se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades así

1 De acuerdo a la Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia 9-17-CN/19 del 9 de julio de 2019 párr. 43: “es el conjunto de normas e instrumentos jurídicos y doctrinas elaborados por los órganos de protección de derechos humanos, que tienen como finalidad desarrollar el contenido y el alcance de los derechos de los niños, niñas y adolescentes”.

2 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-17/2002, párr. 56.

*como en la naturaleza y alcances de la Convención sobre los Derechos del Niño.” Por todo esto, la Corte Constitucional ecuatoriana ha señalado: “el interés superior del niño constituye un requisito sine qua non a tomarse en cuenta en la adopción de decisiones administrativas, legales o de cualquier otra índole en el que se determinen derechos y garantías de niños y niñas”<sup>3</sup>.*

El interés superior constituye una norma de procedimiento en razón del debido proceso administrativo y sancionatorio en casos en los que el Estado: interviene para precautelar su integridad y en los cuales los niños y adolescentes se someten a justicia especializada por tener conflictos con la ley. De igual forma, se aplica en la expedición de leyes y políticas públicas, para lo cual ha de procurarse un eficaz ejercicio de adecuación.

*El interés superior del niño adquiere una triple dimensión: i) principio, ii) derecho iii) norma de procedimiento.*

Dicho esto, el interés superior del niño adquiere una triple dimensión: i) principio, ii) derecho iii) norma de procedimiento, mismos que responden a la concepción del niño, niña y adolescente como sujeto de derechos con facultades de ejercicio en la medida que respondan a la satisfacción de sus intereses. Una construcción del alcance de dichos derechos desprovista de una visión adultocéntrica y fundamentada en la opinión de los sujetos en desarrollo, lo cual por sí mismo presenta retos metodológicos.

## **Niños, niñas y adolescentes en sociedades digitales**

El afianzamiento de los entornos digitales, que cada vez se tornan en indispensables para el ejercicio de derechos como la libertad de expresión, comunicación, educación, nacionalidad, acceso a salud, participación ciudadana y trabajo, transforma la dinámica social, dejando el encuentro personal de ser el medio de interacción más empleado.

Tanto el internet y sus plataformas web permiten el acceso e intercambio de información de personas y entidades, así como el acercamiento y exposición de nuestra intimidad en redes a las que alimentamos de datos personales y de las que se construyen redes de inteligencia artificial basadas en los denominados “big data”.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 184-18-SEP-CC, del 29 de mayo de 2018.

Frente a esta realidad, la intervención del legislador ha dado como resultado una legislación sobre todo en materia de protección de datos e información, relevante para el Estado, empresas y personas; por lo que mayormente se han establecido tipos penales para evitar el hacking o la difusión de datos de contenido sexual. Sin embargo, esta respuesta jurídica descuida escenarios en los que las personas se ven expuestas ante mecanismos virtuales y tecnológicos, cada vez más innovadores y que sorprenden a cualquier previsión normativa.

Este es el caso de las redes sociales (entendidas como aquellos medios de red web que permiten interacción entre entidades)<sup>4</sup> la dark y deep web a través de celulares, computadoras, tablets, relojes entre otros y su uso por parte de niños, niñas y adolescentes.

En razón de su calidad de sujeto de derechos, el acceso a redes sociales no puede ser en principio prohibido sino regulado. Esto debido a que si bien las redes pueden ser espacios de riesgo también son medios de interacción y desarrollo de habilidades y destrezas para las inteligencias múltiples. Este campo es ambiguo y complejo, pues exige asumir –en forma interdisciplinaria– un método de educación y ejercicio en derechos que proteja y potencie el uso de las redes digitales y el internet, sin que aquello implique un riesgo a la vida e integridad de niños y adolescentes.

*El interés superior del niño es una obligación compartida entre Estado, sociedad y familia.*

Por ello, el debate debe arrancar de la necesidad de entender que el interés superior del niño es una obligación compartida entre Estado, sociedad y familia, ya que tanto tiene la normativa como la política pública que ocuparse de brindar directrices y acciones generales de protección como la sociedad de informarse acerca de las implicaciones de uso de internet y redes sociales y la familia para ser responsable y cuidadosa en la construcción de diálogos que aborden el uso de estas tecnologías.

Como todo ejercicio de derechos, los mismos generan tensiones en la casuística, sobre todo ante la especial condición de los niños, niñas y adolescentes relativas

4 Cfr. Foro Iberoamericano de comunicación y divulgación científica, “Una red social consiste en un número variable de nodos, los que pueden ser sujetos u organizaciones, unidos a otros nodos, definidos como agentes de intercambio de información. Estos procesos de comunicación tienen una cierta densidad, factor determinante de la estructura de una red”. Disponible en: <file:///C:/Users/abarahona/Downloads/275.pdf>

a su necesidad de protección, que a su vez depende (en mayor o menor medida) del grado de madurez que adquieren.

Así pues, los niños y adolescentes acceden mediante instrumentos tecnológicos e interactúan diariamente en redes sociales (Facebook, Instagram, Snapchat, Tinder, Grindr, Pinterest, Whatsapp, Telegram, entre otros) haciendo de los mismos, parte de su vida -cada vez más importante- no solo como entretenimiento, sino como medio de relacionamiento con entes públicos y privados que los acompaña en la formación de su personalidad a lo largo de su vida personal y profesional. Expondremos entonces, las principales tensiones que surgen de la problemática expuesta y el abordaje que a ellos proponemos dar en clave de derechos.

### **Oportunidades y desafíos ante el uso de internet y redes sociales por parte de niños, niñas y adolescentes**

El internet es el más grande medio de acceso y entrega de datos de todo tipo, los niños, niñas y adolescentes pueden –y en efecto lo hacen- ingresar a salas de chat en vivo para conectarse con personas o incluso sistemas operativos desconocidos, que buscan mediante engaño obtener información para luego usarla en detrimento de su integridad (pornografía infantil, chantaje, venta de datos a terceros, encuentros para redes de trata) pero también es un espacio para compartir experiencias colectivas, informarse, formar un criterio más amplio de lo que acontece en su entorno, desarrollar destrezas mediante juegos y ejercicios intelectuales; en suma, insertarse en el ya mundo global.

Entonces, algunos de los principales desafíos (acerca de los que expondremos nuestras propuestas) son i) la edad en la que los niños pueden tener y usar redes sociales e internet ii) el debido cuidado que los responsables de la crianza de los niños y adolescentes deben procurar frente al uso de medios digitales iii) la regulación de la información que se comparte iv) las medidas a adoptar frente a robo de datos, engaños, suplantación de identidad, cyberbullying v) las obligaciones de política pública con enfoque de sujeto de derechos.

Respecto a la primera se puede decir que son los padres, madres o responsables de la crianza de los niños quienes, en virtud de su madurez (dada por la edad, comprensión de la realidad, educación, expresiones y criterios) consideran oportuno proveerle de un medio tecnológico (celular, computadora) con acceso a internet, asumiendo la obligación de explicar previamente las ventajas del medio, así como sus riesgos.

Este deber no puede ser omitido ni expuesto en forma impositiva, pues la prohibición generará rechazo y desconfianza entre el niño o adolescente y su tutor, o lo que es peor, su desconocimiento puede ocasionar un fácil aprovechamiento

de su ingenuidad por otro con fines destructivos. Solo un diálogo constructivo (dignificando el pensamiento del niño, aceptándolo desde la importancia que tiene como persona sujeto de derechos) que valore el criterio del niño (derecho a voz) develará sus inquietudes, temores, anhelos y deseos, clarificando lo que buscan en una red social a través de sus comentarios, imágenes, afinidades y foros.

Esto conduce al segundo y tercer punto, entendiendo que el niño tiene derecho a ejercer su voz e interactuar –en la medida de su madurez- mediante medios digitales con otros, podremos en conjunto –adulto y niña, niño o adolescente- buscar espacios que eviten su alejamiento de la realidad manejando su conexión-desconexión de la red social y entorno, como algo equilibrado y propositivo.

La red es un medio para generar oportunidades, que no reemplaza ni desmerita la realidad, *contrario sensu*, el uso asertivo del internet, celular y redes puede ser enfocado desde la necesidad de generar encuentros personales haciendo notar, por ejemplo, que solo a quienes conozco en forma física y con quienes desarrollo experiencias puedo llamar amigos; los otros no lo son y, por tanto, no amerita una entrega o exposición desproporcionada de información. Desde esta perspectiva, los padres o tutores se convierten en aliados y compañeros (despojados de autoridad impositiva adultocéntrica, aunque no de la moral).

*Una educación en entornos virtuales seguros, previene de los riesgos que estos implican y, sobre todo, del abuso en el que eventualmente podrían incurrir los niños, niñas y adolescentes, como el cyberbullyng.*

En cuanto al cuarto punto una educación en entornos virtuales seguros, previene de los riesgos que estos implican y, sobre todo, del abuso en el que eventualmente podrían incurrir los niños, niñas y adolescentes, como el cyberbullyng, discriminación, acoso, suplantación de identidad, inducción a mantener relaciones sexuales prematuras, entre otros. Un ejercicio que puede ayudar en este desafío es educarnos (desde el aprendizaje del otro) junto al niño/adolescente en la práctica de denuncia tanto en redes como con la familia y maestros cuando estamos frente a alguno de estos casos; este ejercicio nos compromete a llevarlo al plano educativo (en casa y escuela o colegio) de corrección y eliminación de entornos violentos y discriminatorios.

Por tanto, observar la conducta del niño, niña o adolescente; descifrar una posible soledad o ansiedad mientras maneja estos dispositivos; prestar atención a sus expresiones y lenguaje corporal nos brinda elementos para (sin ser invasivos de su intimidad) dimensionar la realidad que enfrentan y el proceso psicológico por el que atraviesan (integridad personal).

Finalmente, como obligación constitucional el interés superior del niño exige de las autoridades públicas la expedición de planes y programas a ser aplicados en conjunto: hogar, escuela, colegio, espacios públicos físicos y digitales que eduquen en forma constructiva a los niños, niñas y adolescentes respecto a lo que implican estos entornos virtuales, desde un diálogo entre iguales, con ejemplos cercanos que permitan generar empatía, permitiendo la exposición de sus experiencias, haciéndole promotor de iniciativas que se traducirán en realidades de políticas construidas por ellos, quienes desde su calidad de sujetos, poseen la potestad de ejercer plenamente sus derechos y responsabilidades en una sociedad que los dignifica y no objetiviza.

*El interés superior del niño propone retos de método educativo, interpretativo y normativo en ámbitos públicos y familiares, para enfrentar a la sociedad en que vivimos.*

Ante ello, puede concluirse que el interés superior del niño propone retos de método educativo, interpretativo y normativo en ámbitos públicos y familiares, para enfrentar a la sociedad en que vivimos y de la que los niños, niñas y adolescentes son sujetos; ello adoptando un enfoque en derechos y de revalorización de la concepción que tenemos de niñez y adolescencia, para pasar de un criterio objetivista a uno consiente en que los niños, niñas y adolescentes que tenemos es la sociedad que deseamos.

## **Bibliografía**

- Convención sobre los derechos del niño del 20 de noviembre de 1989
- Constitución de la República del Ecuador del 20 de octubre de 2008
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-17/2002
- Corte Constitucional del Ecuador, sentencias: 9-17-CN/19 del 9 de julio de 2019 y 184-18-SEP-CC, del 29 de mayo de 2018.
- Foro Iberoamericano de comunicación y divulgación científica. "Redes sociales: un camino para la apropiación de la ciencia y la tecnología". Disponible en: file:///C:/Users/abarahona/Downloads/275.pdf
- UNICEF, Campaña redes, disponible en: <https://youtu.be/WqBI2zyX17g>

A close-up photograph of a young girl with dark hair, wearing a red headband with a large red flower. She is smiling and holding a large, light pink balloon. She is wearing a red shirt under a blue denim vest. The background is blurred, showing what appears to be a festive or party setting with lights and decorations.

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

Ernesto Delgado Ribadeneira

# Ernesto Delgado Ribadeneira

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

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

## Introducción:

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

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

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

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

Sobre el modelo de gestión del Estado, se discutían mucho los desafiantes temas de la descentralización, la desconcentración y hasta de las autonomías territoriales. El resultado fue una descentralización frustrada: se mantuvo “un esquema sectorialista, donde cada ministerio (Ejecutivo) hace lo que quiere, sin contar con la presencia de entidades que piensen las potencialidades del territorio.

---

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

Apenas el 5 % de las competencias han sido transferidas. La participación fiscal (local) de todos los organismos seccionales no pasa del 25 % del presupuesto, porcentaje que está muy por debajo de los estándares recomendables en países que buscan democratizarse” (sic)<sup>2</sup>.

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

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

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

### **Democracia y políticas públicas de derechos humanos:**

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

La crisis de los regímenes autoritarios en América Latina está permitiendo, entre otras cosas, medir empíricamente la importancia que tiene el restablecimiento

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

y el desarrollo del estado democrático de derechos para el reconocimiento normativo y la real protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes a nivel nacional.

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

Alessandro Baratta<sup>3</sup>, citando a su vez a Étienne Balibar, señala: “La política de los derechos, es la que pone a la democracia frente a sus límites, es decir en aquella línea en la que se divide el presente del futuro. Una visión dinámica de la democracia, el proyecto de una democracia inclusiva de los niños como eje de una forma alternativa de desarrollo económico, que se compatibiliza y no choca con el desarrollo humano, implica una transformación del concepto mismo de la política. Pasar de la política como administración del status quo de la sociedad, a la *política como proyecto de sociedad*. En la política como proyecto, el sujeto es la sociedad misma entendida como forma constituyente y no como forma a ser constituida desde el Estado”. Viendo así, ‘la política como proyecto’, se abre la posibilidad de “...una constante nueva fundación o refundación del Estado y del pacto -alianza- social”.

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

### **La reforma del Código y ‘el sistema’:**

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

El Comité de los Derechos del Niño (CDN) de Naciones Unidas, considerando que el mencionado sistema ‘no se encuentra operativo actualmente’ (2017) recomendó al Estado ecuatoriano que ‘garantice el funcionamiento operativo’ del

<sup>3</sup> Baratta, Alessandro, Infancia y Democracia,  
[http://iin.oea.org/Cursos\\_a\\_distancia/Infancia\\_democracia\\_A.\\_Baratta.pdf](http://iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Infancia_democracia_A._Baratta.pdf)

mismo, propiciando un mandato claro de que continúe siendo descentralizado y específico en cuanto a 'mantener la especificidad y la interdependencia de todos los derechos del niño'.

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

Marco principista del Sistema<sup>4</sup>: el Sistema Especializado de Garantía de Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes debe construirse y luego regir su funcionamiento con base en los principios que se desprenden de la CDN y sostienen la Doctrina de la Protección Integral -*Igualdad y no Discriminación, Interés Superior del Niño, Corresponsabilidad y Prioridad Absoluta*-, a los que se añaden los principios específicos de legalidad, especialidad, efectividad, participación democrática o corresponsabilidad.

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

### **La rectoría del sistema:**

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

▪ Esto da lugar a:

- Corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia.
- Presencia protagónica de los titulares de derechos, las comunidades que los circundan y la ciudadanía en general, a fin de propiciar movilización social para el ejercicio de la EXIGIBILIDAD que consistiría en al menos:

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

consulta para proponer e iniciar políticas públicas de protección de derechos; participación en modalidades de gestión de dichas políticas; control social; rendición de cuentas; y, transparencia de las autoridades oficiales que tomen decisiones en el sistema.

- Gestión descentralizada e intersectorial.

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

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

Sus funciones se desplegarán en aspectos de asistencia técnica, cooperación nacional e internacional y la promoción de modalidades de financiamiento de la gestión local. Constituido como cuerpo colegiado paritario, con integrantes del Ejecutivo y de la Judicatura, más el órgano de planificación del Estado, la asociación de GAD y de organizaciones de la sociedad civil que trabajan incidencia en políticas y realizan programas para la niñez y la adolescencia.

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

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

sociedad civil, en períodos de dos años.

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

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

**Subsistemas articuladores:** los GAD cantonales junto con los respectivos Consejos Cantonales de Protección de Derechos promoverán procesos conducentes a crear subsistemas articuladores de los SPINA<sup>5</sup> locales, en los siguientes aspectos:

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

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

- Incorporación a los PDOT cantonales y parroquiales de los programas y servicios de protección de derechos de la niñez y adolescencia (arts. 54, 63, 295, 296 y 598 del COOTAD).
- Financiamiento de proyectos específicos de comunicación social, capacitación de operadores y sistemas de información social local, a través de mecanismo a establecerse con el Banco de Desarrollo, Asociación de Municipalidades del Ecuador y Secretaría General de Planificación.

---

<sup>5</sup> SPINA – Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia

- Planificación nacional y local incluidos políticas y planes, a fin de generar políticas de Estado de mediano y largo plazo. Para el efecto se sujetarán a lo dispuesto en los artículos 278 y 279 de la Constitución de la República.

### **Administración de Justicia o componente judicial del sistema:**

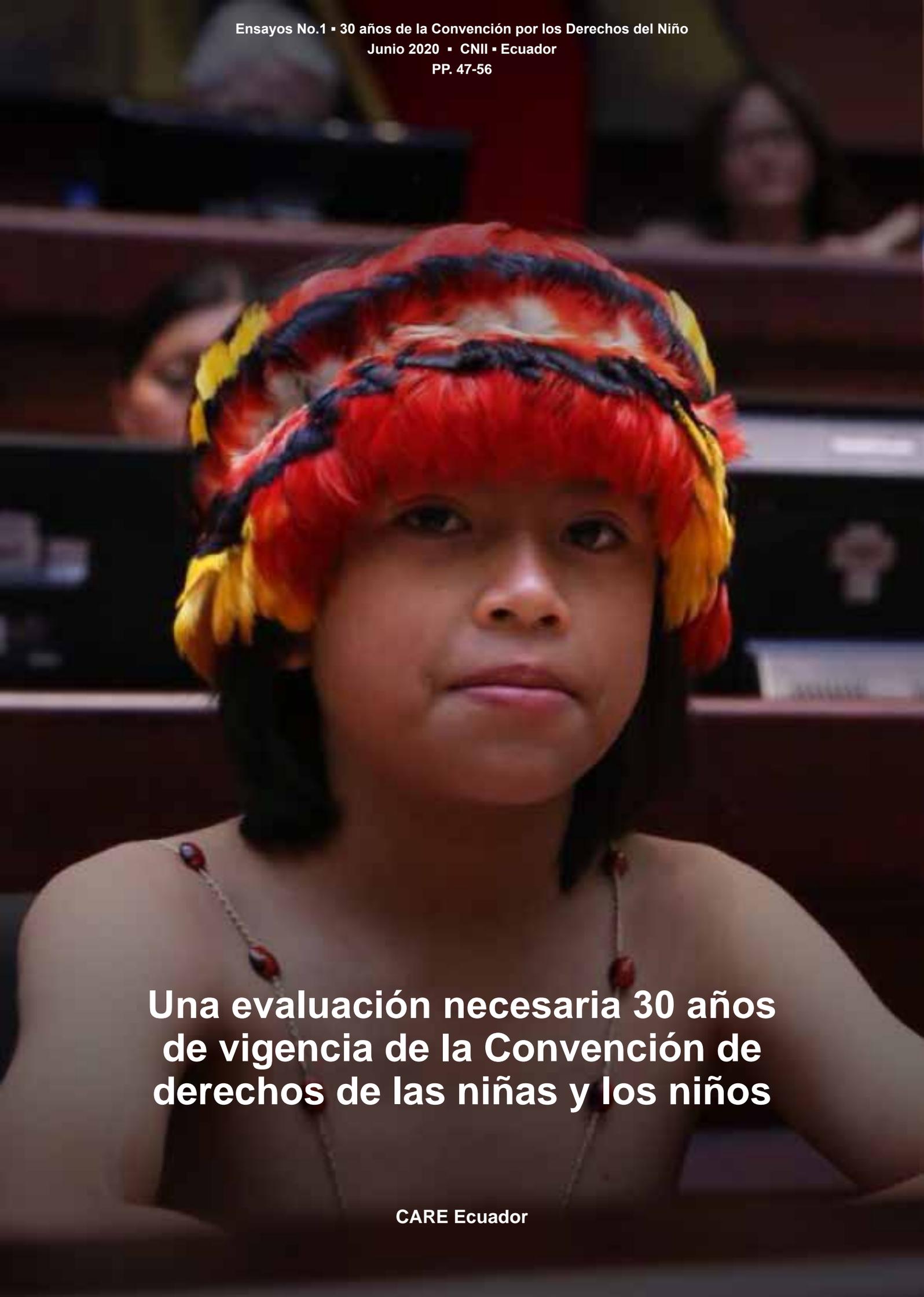
Es indispensable armonizar estructuralmente las disposiciones del Libro Cuarto del CONA con el artículo 175 de la Constitución de la República, a fin de construir para los niños, niñas y adolescentes una administración de justicia especializada, así como operadores de justicia capacitados en los principios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

Deberá pensarse en la inclusión de modalidades de reparación debida (integral) con el debido proceso, a fin de ofrecer garantías de protección de las víctimas e introducir prácticas restaurativas donde la comunidad asuma cierto protagonismo. Al respecto, son ilustrativos: la ‘Declaración Iberoamericana de Justicia Juvenil Restaurativa’ y el ‘Decálogo de Justicia Juvenil’, este último preparado por asociaciones de jueces, defensores públicos, ministerios públicos y organizaciones ciudadanas.

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

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

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



**Una evaluación necesaria 30 años  
de vigencia de la Convención de  
derechos de las niñas y los niños**

## CARE Ecuador

CARE Ecuador es una organización no gubernamental, parte de la confederación CARE Internacional, que trabaja en Ecuador desde 1992 con el fin de lograr un mundo de esperanza, tolerancia y justicia social, en el que la situación de pobreza haya sido superada y todas las personas vivan con dignidad.

Como homenaje a los 30 años de la Convención, CARE recuerda los avances logrados en el reconocimiento de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes; y señala los esfuerzos que el país debería realizar para dar cumplimiento a los postulados de la Convención, como la operación del sistema de protección a escala nacional y local con recursos y capacidades para responder efectivamente a la niñez y adolescencia; la atención especial a los desafíos del trabajo infantil; la violencia social; el cambio climático; la migración forzada; y, el empobrecimiento de los hogares.

CARE hace un compromiso por continuar trabajando para atender los derechos de niñas, niños y adolescentes diversos en el Ecuador.

En una época de crisis extrema, el país debe buscar una transformación radical que ponga el cumplimiento efectivo de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el centro de su accionar y salde una deuda pendiente con las generaciones actuales y futuras. Niñas, niños y adolescentes, a los 30 años de que el país asumió un compromiso por promover los derechos humanos y asegurar su desarrollo y protección enfrentan graves situaciones y vulnerabilidades.

A inicios de octubre de 2019, el Ecuador vivió un paro nacional que incluyó jornadas de protesta, violencia y conmoción, surgidos a partir de la decisión del gobierno nacional de eliminar subsidios de combustibles, entre otras medidas de un paquete económico dirigidas a atender, según las autoridades nacionales, la crisis económica y financiera del país.

Los hechos violentos registrados entre el 3 y 13 de octubre con el paro nacional que iniciaron los gremios transportistas y continuado por el movimiento indígena campesino, organizaciones estudiantiles y urbanas evidenció que el Ecuador es un país donde el racismo es estructural, donde negamos la capacidad de decidir y discernir de los otros, donde los criterios que no compartimos son simplemente ignorados, estigmatizados e incluso criminalizados y donde todavía no aprendemos a disentir mediante el diálogo y la confrontación de ideas.

El Ecuador vive en un estado de crisis, con un tejido social profundamente debilitado. El paro también mostró la importancia de reconocer que los pueblos indígenas y afrodescendientes continúan viviendo como hace siglos -en condiciones de extrema pobreza y en situación de vulnerabilidad- con ausencia total de oportunidades. Esto pese a que son quienes alimentan al país, luchan porque los saberes tradicionales no se pierdan, resguardan y promueven el patrimonio cultural del país.

Resulta urgente reconocer que los y las adolescentes de familias rurales y urbanas que viven en pobreza, se enfrentan todos los días a un sistema social y político que les excluye, les discrimina y violenta, les niega oportunidades e impide que desarrollen sus potencialidades.

Las niñas y los niños, especialmente de comunidades indígenas, de zonas urbanas empobrecidas vivieron el paro nacional de octubre de 2019 de manera directa, pues participaron con sus madres y padres en la movilización hacia las ciudades, estuvieron cerca de barricadas y tomas de calles, mientras los centros educativos permanecieron cerrados.

*La acumulación de riqueza es tal, que de ser redistribuida equitativamente significaría seguridad alimentaria y vida digna para todos y todas.*

Con ocasión de cumplirse 30 años del compromiso del país por asegurar el desarrollo integral, la protección especial y la participación sustantiva de niños, niñas y adolescentes cabe preguntarse cuál es su opinión sobre la situación que vive el Ecuador, y cómo avanzar en la construcción de un país realmente democrático, solidario, donde se potencialice las capacidades y se promueva los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

Al marcar la Convención de Derechos de la Niñez debemos celebrar y afirmar los logros alcanzados para contrarrestar un sistema patriarcal y adulto-céntrico, y promover los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes; construir sobre la esperanza de la movilización social de adolescentes y jóvenes, y sus acciones transformadoras; y, tomar medidas colectivas para forjar la solidaridad con otros movimientos de derechos humanos. A los 30 años de que el país asumió compromisos por la protección especial, el desarrollo y la participación ciudadana de niños y niñas, vivimos una época de profundos contrastes.

Hoy más que nunca en el Ecuador la acumulación de riqueza es tal, que de ser redistribuida equitativamente significaría seguridad alimentaria y vida digna para todos y todas; y, en una época en la que el desarrollo tecnológico permitiría el acceso a la educación y a mecanismos de participación mucho más flexibles y adecuados, al disfrute de la cultura y el ocio.

Pero las niñas y adolescentes de sectores empobrecidos se ven obligadas a garantizar el cuidado de sus hogares, entregando su tiempo y esfuerzo, poniendo en riesgo su acceso a la escuela y suprimiendo su tiempo libre. Sus padres y sus madres (muchas veces como únicas cabezas de hogar), deben realizar milagros todos los días -en un mercado laboral signado por la competencia y la ganancia empresarial- para asegurar un mínimo sustento a sus familias.

Consideramos que el modo de producción y desarrollo que tiene el país es un motor de su misma crisis. La lógica en que se fundamenta, pone el desarrollo del mercado y la “inversión privada” por encima de las personas y los recursos no renovables del planeta. La estructura patriarcal y adulto-céntrica es la base para

el funcionamiento del sistema actual y descansa sobre el trabajo de cuidado no remunerado que realizan especialmente las niñas y adolescentes de sectores pobres; lo cual impide el ejercicio pleno de todos sus derechos humanos.

El Ecuador se aproxima además a una situación de no-retorno. En la búsqueda de acumulación y ganancias ha iniciado un proceso de extractivismo descontrolado, que causa devastación ecológica, subdesarrollo, violencia y represión al profundizar el autoritarismo. En el peor de los casos, el extractivismo genera división y desigualdad social al interno de las comunidades, socavando los derechos humanos y el bienestar de niños y niñas impactados por la operación de las industrias extractivas.

Por otro lado, si bien la liberación del comercio, la desregulación, la austeridad y la privatización se han justificado en nombre del “crecimiento económico”, en la práctica estas políticas no han mejorado la vida de la mayoría de los pobres del mundo -y específicamente del Ecuador-; más bien han exacerbado las desigualdades existentes.

El calentamiento global amenaza su propia supervivencia. El sistema productivo imperante, exacerbado por un modelo de desarrollo extractivista dependiente de los combustibles fósiles, aumenta las desigualdades y la violencia, también acelera la extinción de especies.

La lucha por medios de vida se agrava para niñas, niños y adolescentes de comunidades rurales impactadas por el extractivismo y el monocultivo, ya que los impactos del cambio climático se cruzan con desigualdades estructurales como la pobreza y la discriminación de niñas, niños y adolescentes de pueblos indígenas, pobres urbanos, comunidades rurales y remotas, afrodescendientes o de comunidades migrantes.

*La lucha por medios de vida se agrava para niñas, niños y adolescentes de comunidades rurales impactadas por el extractivismo y el monocultivo.*

Por otro lado, la sociedad ecuatoriana ha dado pasos en favor de reconocer los derechos de niñas, niños y adolescentes. Los cambios en prácticas familiares

que han eliminado la violencia como forma de castigo y peor de socialización; reconocen la capacidad de decisión, fomentan la autonomía y el desarrollo pleno de potencialidades de niñas, niños y adolescentes, son aspectos que debemos reforzar.

Sin embargo, nos interesa evaluar la situación que atraviesan niños, niñas y adolescentes que requieren protección especial, pues es en este grupo de población en el que deben pensarse y priorizarse las políticas públicas.

En el Ecuador de 2019, 30 años después de la Convención, las vías institucionales que se pensaron para que niñas, niños y adolescentes pudieran ejercer sus derechos y que aseguren su protección se han erosionado. Esta erosión obedece a una crisis de la democracia y el aumento correspondiente del autoritarismo que de manera sistemática afectó cualquier espacio de participación ciudadana, control y veeduría social.

Sin embargo, frenar la libertad de expresión y disensión, criminalizar y perseguir a defensores y activistas de derechos humanos, poner límites a la financiación de organizaciones no gubernamentales, se ha visto intensificada por una consolidación del dogmatismo religioso, posiciones rígidas y fundamentalistas que se oponen al debate, la pluralidad, la disidencia y la acción colectiva.

Estas fuerzas conservadoras y autoritarias están compuestas por grupos religiosos, élites políticas y empresariales, que utilizan un lenguaje religioso para avanzar en sus agendas políticas, copando espacios de toma de decisiones y negando la posibilidad de desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes.

Por otro lado, los conflictos sociales se ven agravados en la actualidad por avances tecnológicos, de propiedad de empresas privadas, que utilizan una serie de mecanismos para controlar y regular el flujo de información que llega a niñas, niños y adolescentes; y, a la población en general.

Este movimiento trabaja controlando la calidad y cantidad de información, promoviendo la violencia como mecanismo de resolución de conflictos. Además, los gigantes tecnológicos regulan el discurso público a través de la administración de pautas, la difusión de noticias falsas que genera profundos impactos en el comportamiento de la población, especialmente de niñas, niños y adolescentes.

La pobreza y el acceso desigual a servicios públicos esenciales de calidad, como agua saneamiento, atención médica, educación, transporte y trabajo decente, contribuyen a la privación sistemática, la discriminación, la violencia y las violaciones de los derechos humanos, y juegan un papel fundamental en cómo

las niñas, los niños y especialmente los jóvenes se sitúan frente a la sociedad. La mayoría de jóvenes que inician su vínculo laboral, lo hacen a través del sector informal con empleos precarios, sin acceso a protección social y legal, ni a beneficios institucionales.

*Se evidencian graves brechas de desprotección que afectan a niñas, niños y adolescentes debido a la ausencia de un ente rector de la política, la falta de un marco normativo para el sistema y el debilitamiento de las políticas estatales de protección.*

Además, en el Ecuador se evidencian graves brechas de desprotección que afectan a niñas, niños y adolescentes debido a la ausencia de un ente rector de la política, la falta de un marco normativo para el sistema y el debilitamiento de las políticas estatales de protección.

Como sociedad, en el Ecuador estamos lejos de eliminar toda forma de violencia y prácticas nocivas contra las niñas, niños y adolescentes. El estudio realizado a inicios del 2019 por las organizaciones que conforman Compromiso por la Niñez -CARE, Plan Internacional, Visión Mundial, Child Fund y KNH- y UNICEF evidencia la presencia de redes de trata y el sistemático reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en redes de explotación con fines de mendicidad, servidumbre, explotación en el exterior con fines delictivos como microtráfico y transporte de estupefacientes y de explotación sexual. El Ecuador demanda la adopción del plan de respuesta a la trata de personas, conjugando esfuerzos locales, nacionales y regionales.

El estudio también evidencia, aunque en porcentajes menores si comparamos con décadas previas, una práctica inaceptable de castigo extremo por parte de padres, docentes y otros cuidadores. La eliminación total del maltrato y la violencia hacia niñas, niños y adolescentes, demanda desplegar esfuerzos importantes en el campo educativo, laboral, de inclusión económica y social.

Junto con atender el maltrato y la violencia, el país requiere adoptar una estrategia nacional encaminada a prevenir y erradicar el abuso de alcohol y drogas entre

adolescentes que aborde las causas de la violencia social, el aumento abismal de homicidios y suicidios en niñas, niños y adolescentes; un tema de seguridad, pero sobre todo de salud pública y protección.

*El país requiere solucionar la pobreza extrema y la desigualdad.*

La meta de erradicar todas las formas de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes no se cumplirá en el 2030. Aparte de la transformación de prácticas y relaciones patriarcales en las familias, el país requiere solucionar la pobreza extrema y la desigualdad, que hace que muchos padres coloquen a sus hijas en uniones tempranas y matrimonios precoces para escapar del hambre. Requiere además atender la violencia sexual y la grave vulneración de derechos de las madres niñas en el Ecuador.

Ecuador requiere reformas urgentes, recursos y transformación de imaginarios sobre la movilidad humana y la migración. Las niñas, niños y adolescentes de familias migrantes que se encuentran en el exterior también requieren de medidas de protección. Es urgente un cambio en el enfoque de la política migratoria, que divide a las familias, y coloca a las personas forzadas a migrar hacia el Ecuador, en grave condición de vulnerabilidad, pues al no poder cumplir con los requerimientos formales, ingresan al país de manera irregular y son víctimas fáciles de explotación y trata.

El trabajo infantil se ha incrementado en el campo, respecto al quinquenio anterior. Esto demanda del país, esfuerzos redoblados en la reducción de desigualdades y la garantía de ingresos dignos para todos los hogares, tanto urbanos como rurales, así como acciones concretas para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil y la restitución de derechos, especialmente de niñas, niños y adolescentes que no han podido continuar su educación por trabajar o migrar.

La normativa ecuatoriana permite el trabajo adolescente a partir de los 15 años de edad con una jornada de máximo 6 horas diarias, esto combinado con las 6 horas de estudio lleva al adolescente a tener una jornada de 12 horas, impidiendo destinar tiempo a actividades complementarias que son fundamentales para su desarrollo personal. Esa extensa jornada también desincentiva la permanencia de las y los adolescentes en la escuela, constituyéndose en una barrera para el ejercicio de sus derechos.

El suicidio es la primera causa de muerte de adolescentes en el país. Entre 1990 y 2019 la tasa de suicidios en adolescentes de 15 a 18 años, incrementó en 300%. Esta triste condición evidencia que hemos constituido la violencia y el discrimen como una práctica cotidiana de relacionamiento entre las personas, y que cada vez más adolescentes no encuentran salidas adecuadas a su situación.

*Entre 1990 y 2019 la tasa de suicidios en adolescentes de 15 a 18 años, incrementó en 300%.*

La violencia sexual, también ejercida en forma del intolerable incesto, matrimonios o uniones precoces a las que acceden miles de niñas y adolescentes como forma de huir de la explotación y la violencia de sus propios hogares son todavía prácticas cotidianas en el país.

Ecuador, especialmente la Asamblea Nacional y las autoridades de los dos últimos gobiernos, no han querido ver la tragedia de millones de niñas que han sufrido violencia sexual en sus propios hogares y comunidades, y que por una sociedad que privilegia el dogma y la religión están forzadas a una maternidad precoz, violenta y generalmente, vivida en condiciones de absoluta pobreza.

Así mismo, las prácticas asumidas por la sociedad ecuatoriana, fuertemente influenciadas por la religión y el patriarcado impiden a los adolescentes hacer públicas y sin temor sus inquietudes respecto de la orientación sexual, las relaciones sexuales y otros temas estrechamente vinculados a un desarrollo pleno de su capacidad creadora, de su seguridad y autoafirmación.

En el Ecuador, el cambio climático, los desastres y la pérdida de biodiversidad deberían ser abordados desde una perspectiva de equidad intergeneracional. El mundo, y el país especialmente, debe colocar la justicia intergeneracional y los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en el centro de todas las respuestas al asunto climático: eliminar las ganancias como objetivo primordial y garantizar que la seguridad, el bienestar, el acceso a la salud y la sostenibilidad ecológica sean los factores que definen y miden el progreso y el desarrollo sostenible.

Debemos trabajar como sociedad, para que nuestras niñas, niños y adolescentes conozcan las razones del desplazamiento forzado de miles de niñas, niños y adolescentes en el Ecuador y desarrollen la solidaridad y la empatía que requiere

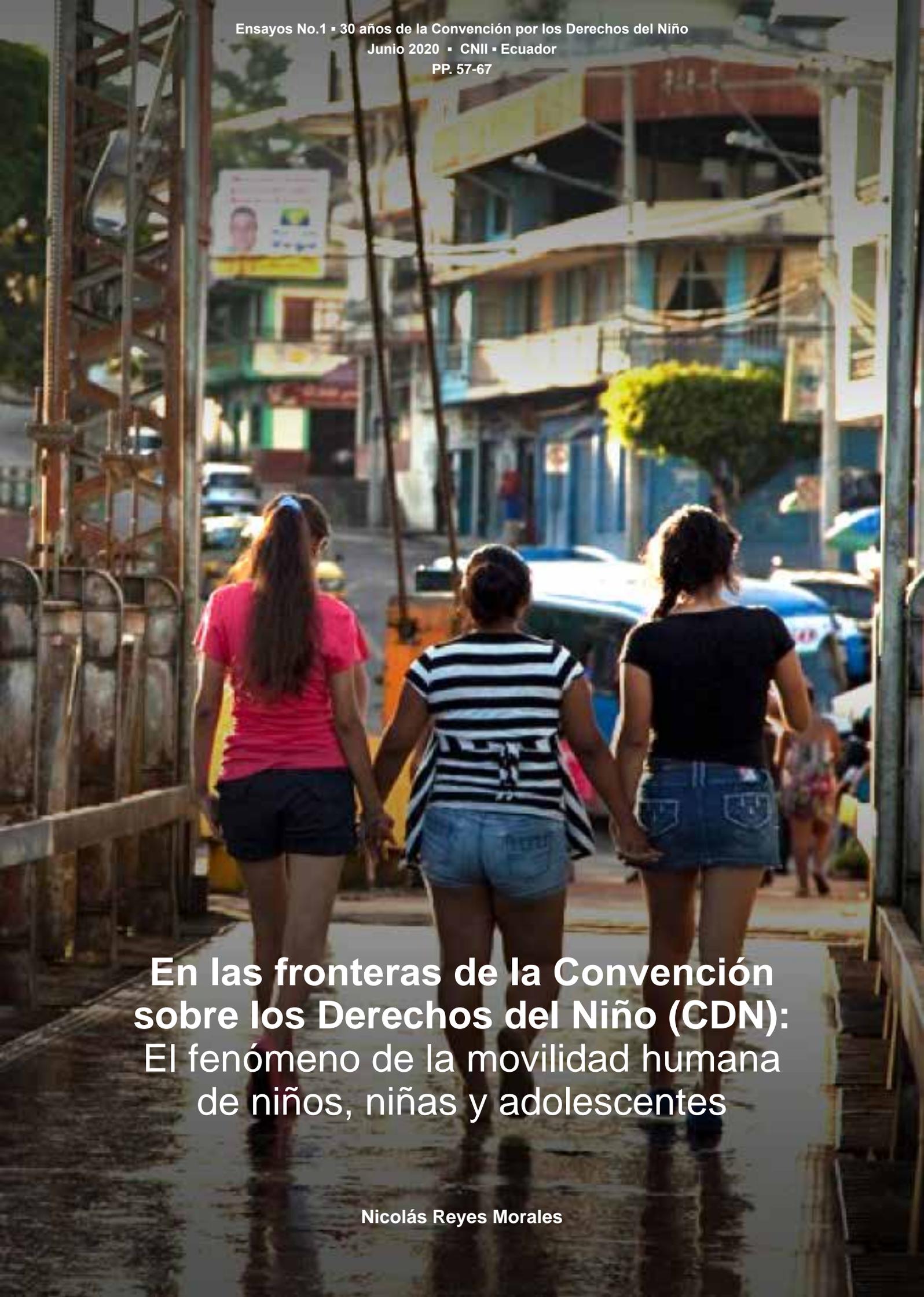
una integración intercultural plena. Para que así quienes son parte de hogares impactados por la emigración, no se vean obligados a asumir tempranamente responsabilidades de cuidado, y enfrentados al abandono y la negligencia y, por el contrario, tengan la protección debida frente a su situación.

*Somos más bien pesimistas frente a los avances logrados en los 30 años de vigencia de la Convención.*

Las organizaciones de sociedad civil, estamos llamadas a promover espacios de debate para aportar con insumos que permitan, a los 30 años de vigencia de la Convención, el desarrollo de políticas públicas en protección integral, pero también para una educación liberadora, salud integral, el goce efectivo de derechos sociales y culturales. La participación ciudadana informada y auténtica de niños, niñas y adolescentes y la respuesta a sus necesidades inmediatas; que promuevan la veeduría social sobre las obligaciones del Estado como garante de sus derechos.

Somos más bien pesimistas frente a los avances logrados en los 30 años de vigencia de la Convención. Es importante decirlo claro y fuerte: de las 9 metas que, en el último Plan de Desarrollo, el país se comprometió a cumplir para asegurar la protección adecuada e integral de niños, niñas y adolescentes.

Cabe la pregunta, el Ecuador podrá asegurar el registro universal y deberá trabajar más sistemáticamente para atender la tasa de homicidios de adolescentes y el trabajo infantil. Como homenaje a los 30 años de la Convención, deberíamos priorizar esfuerzos en el área de protección especial: cada persona, familia, comunidad y nivel de gobierno está en obligación de desplegar esfuerzos y sobre todo de asignar presupuesto e implementar medidas de protección integral adecuada y un sistema de justicia que responda a las necesidades de las niñas, los niños, las y los adolescentes diversos en el Ecuador.

A photograph of three young girls walking away from the camera on a metal bridge. They are holding hands. The girl on the left is wearing a pink shirt and dark shorts. The girl in the middle is wearing a black and white striped shirt and light blue shorts. The girl on the right is wearing a black shirt and denim shorts. The background shows a busy street with buildings and cars. The ground is wet, reflecting the scene.

**En las fronteras de la Convención  
sobre los Derechos del Niño (CDN):  
El fenómeno de la movilidad humana  
de niños, niñas y adolescentes**

Nicolás Reyes Morales

## Nicolás Reyes Morales

Ciudadano ecuatoriano-chileno (1987), vinculado al ámbito de los derechos humanos y grupos de atención prioritaria (con énfasis en niñez y adolescencia). Cuenta con experiencia en políticas sociales, grupos de atención prioritaria, planificación, educación, movilidad humana, entre otros.

El presente ensayo realiza una mirada crítica de lo que ha significado la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) tras 30 años de su aprobación. Se parte de un balance sobre los logros y desafíos pendientes en la región, y se profundiza sobre las recomendaciones para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana.

## **I. Introducción: La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y la disputa de sentidos**

El mundo conmemora el 30 aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)<sup>1</sup> firmada el 20 de noviembre de 1989. Dicho instrumento internacional ha sido ratificado por la mayoría de los países y se constituye en un hito fundamental en materia de derechos humanos y, en específico, de los derechos de la niñez y adolescencia. Sin lugar a dudas, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) posibilitó un cambio de paradigma y la transición de una limitada mirada que abordaba la niñez y adolescencia como “objetos de tutelaje” hacia el enfoque integral de los “sujetos de derechos”.

En este punto, resulta importante mencionar que la CDN fue el resultado de un intenso trabajo realizado por organizaciones y movimientos sociales, activistas, universidades, centros académicos, organismos internacionales y de los propios niños, niñas y adolescentes, que durante mucho tiempo plantearon la urgencia de contar con un instrumento internacional específico en esta materia.

La nueva concepción de la niñez y adolescencia, materializada en el citado instrumento internacional, implicó una serie de desafíos para los distintos países que lo suscribieron. Como consecuencia inmediata, se implementaron una serie de estrategias y acciones para poder permear el conjunto de las relaciones sociales e institucionales con el nuevo enfoque. Sin embargo, esto no estuvo exento de tensiones. De forma paralela al proceso de resignificación, se generaron discursos de “resistencia” en los que confluyeron múltiples actores con concepciones retrógradas que seguían defendiendo la estructura del adulto como el sujeto central de los derechos (adultocentrismo) y los niños, niñas y adolescentes como “objetos de tutelaje”.

Más allá de las resistencias (que siguen existiendo hasta el día de hoy), en varios países del mundo y de la región, se visibilizaron avances significativos para la efectiva implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño: legislaciones específicas en materia de niñez y adolescencia (interés superior del niño y especificidad), generación de políticas públicas (agendas, planes, programas y proyectos), incremento de presupuesto e inversión social, desarrollo de incipientes sistemas de protección nacionales y locales, fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, posicionamiento en la agenda pública de temas de interés relacionados con la niñez y adolescencia, mecanismos de participación directa de los niños, niñas y adolescentes, entre otros.

---

<sup>1</sup> 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.

Al respecto, han existido importantes contribuciones académicas y técnicas sobre el impacto y la incidencia de la CDN. En este punto, cabe citar al especialista internacional, Alejandro Morlachetti, quien ha realizado diversos estudios e investigaciones en los que analiza la importancia de la Convención en el derecho internacional y su incidencia sobre el desarrollo normativo, institucional y de política pública en los distintos países de la región.

*Cuando los Estados ratifican la Convención asumen el deber de asegurar la efectividad de los derechos allí reconocidos con todos los medios a su alcance.*

El impacto que ha tenido la CDN ha sido muy importante, siendo el instrumento internacional específico de protección de derechos humanos que ha gozado de mayor aceptación y reconocimiento internacional (...) Cuando los Estados ratifican la Convención asumen el deber de asegurar la efectividad de los derechos allí reconocidos con todos los medios a su alcance. Por ello, no sólo deben abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos individuales, sino que tiene, además, el deber inexcusable de realizar prestaciones positivas, de manera que el ejercicio de aquellos no se torne ilusorio.

(Morlachetti, 2013, p.9)

El presente documento pretende realizar una breve mirada crítica sobre los avances y desafíos de la niñez y la adolescencia tras 30 años de haber aprobado la CDN, poniendo especial atención a la situación de los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana en un contexto global que se está transformando de manera drástica y acelerada.

## **II. Principales avances y desafíos tras 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)**

Ahora bien, luego de haber realizado una breve mirada histórica de lo que significó para el mundo la aprobación de la CDN y la instauración de un nuevo enfoque sobre la niñez y la adolescencia, cabe preguntarse ¿qué ha sucedido durante los últimos treinta años en relación a los indicadores sociales de los niños, niñas y adolescentes?, ¿cuáles han sido los impactos concretos tras la ratificación de la CDN?, ¿cuáles son los principales avances y desafíos en relación al cumplimiento efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes?

Pues bien, en relación a los avances es necesario señalar que, si se realiza una mirada histórica de los indicadores sociales, existen importantes elementos a destacar. Distintos organismos de las Naciones Unidas han desarrollado estudios e investigaciones que dan cuenta de los avances en materia de niñez y adolescencia en la región. Hace poco tiempo, UNICEF conjuntamente con CEPAL, publicaron el libro “América Latina y el Caribe a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, en el que se revisan los principales indicadores en los que se puede analizar tanto los avances como las deudas. Para mencionar algunos de los avances, se puede hacer referencia a la reducción de la mortalidad infantil, el aumento en la cobertura, permanencia y culminación educativa, el acceso a los sistemas y prestaciones de salud, la reducción de los índices de trabajo infantil, entre otros.

En los últimos 30 años, en el contexto de la aplicación de la CDN en América Latina y el Caribe se han observado transformaciones importantes en términos macroeconómicos, sociopolíticos y de crecimiento económico. Estos cambios posibilitaron acciones gubernamentales orientadas a mejorar la situación social en general, y de la población infantil en particular, sobre todo durante los inicios de la década de 2000. (CEPAL/UNICEF, 2018, p. 74)

Es importante señalar que, para poder contar con un balance real, de la misma manera que se mencionan los avances, es necesario evidenciar también las deudas y los desafíos pendientes a nivel global y regional. En este sentido, cabe mencionar que en la mayoría de los países de la región los marcos normativos y las políticas públicas no han sido suficientes para alcanzar el efectivo goce de los derechos fundamentales de la niñez y adolescencia. Los sistemas de protección, en la gran mayoría de los casos, aún son embrionarios y no alcanzan a responder de forma eficiente ante a la realidad social que viven millones de niños, niñas y adolescentes.

*En la mayoría de los países de la región los marcos normativos y las políticas públicas no han sido suficientes para alcanzar el efectivo goce de los derechos fundamentales de la niñez y adolescencia.*

Entre las problemáticas que no se han logrado resolver (o que en algunos casos se han intensificado) están la pobreza y desigualdad social, la violencia estructural (física, psicológica, sexual, entre otras) en contra de niños, niñas y adolescentes,

guerras y conflictos armados, afectación del medioambiente y cambio climático, problemas relacionados con la desnutrición, malnutrición y obesidad<sup>2</sup>, niñez y adolescencia en situación de movilidad humana y otras problemáticas que atentan contra sus derechos fundamentales.

### III. Niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana

Según estimaciones de Naciones Unidas, actualmente existen alrededor de 258 millones de personas en condición de migración internacional, lo que representa aproximadamente el 3,4% de la población mundial (UNESCO, 2019, p. 35). Otro dato relevante que vale la pena mencionar es que América Latina y el Caribe, en este momento se encuentran experimentando uno de los mayores procesos de movilidad humana de toda la historia. Se calcula que la migración interregional alcanza los 7.5 millones de desplazamientos anuales, tanto de los flujos migratorios que se trasladan hacia el norte como hacia el sur de la región.

*América Latina y el Caribe, en este momento se encuentran experimentando uno de los mayores procesos de movilidad humana de toda la historia.*

Resulta importante mencionar que, del total de la población en situación de movilidad, un alto porcentaje son niños, niñas y adolescentes. Es difícil contar con cifras precisas ya que existen problemas de subregistro y cifras ocultas en relación a los fenómenos de movilidad humana.

Por otra parte, cabe señalar que los procesos migratorios, en la mayoría de las ocasiones, se dan bajo condiciones precarias y de alto riesgo. Millones de niños, niñas y adolescentes tienen que salir de sus países de origen debido a situaciones que vulneran sus derechos fundamentales (conflictos internos, guerras, amenazas de grupos armados, extrema pobreza, hambre, desigualdad, entre otros) y, además, durante el proceso migratorio tienen que pasar por condiciones totalmente adversas para su desarrollo.

<sup>2</sup> Ver Estado Mundial de la Infancia 2019. En: <https://www.unicef.org/lac/informes/el-estado-mundial-de-la-infancia-2019-niños-alimentos-y-nutrición>.

Las razones detrás de los procesos de movilidad humana en niños, niñas, adolescentes y sus familias, son variados tal y como lo ha señalado el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del Mercosur:

Las niñas y los niños se movilizan internacionalmente por razones muy variadas: en busca de oportunidades, y sea por consideraciones económicas o educacionales; con fines de reunificación familiar, a fin de reagruparse con familiares que ya migraron; por cambios repentinos o progresivos del medio ambiente que afectan adversamente su vida o sus condiciones de vida; por afectaciones derivadas del crimen organizado, desastres naturales, abuso familiar o extrema pobreza; para ser transportados en el contexto de una situación de explotación, incluida la trata infantil; para huir de su país, ya sea por temor fundado a ser perseguidos por determinados motivos o porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, 2016, pág. 8)

Ahora bien, pese a contar con un avanzado corpus normativo en materia de niñez y adolescencia tanto a escala internacional como nacional, en varios países, los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana son gravemente vulnerados. En muchos casos se los toma como una “carga fiscal adicional” y se restringen las posibilidades para que puedan acceder a los sistemas de protección integral. Todo esto, en medio de un contexto en el que los discursos xenófobos cobran fuerza bajo los reiterativos estereotipos del “aumento de la inseguridad y la violencia” o la supuesta “usurpación de los empleos”.

La discriminación y la violencia hacia el “extranjero” bajo la figura de la xenofobia y la aporofobia, lamentablemente se está amplificando y encontrando eco en diversos actores sociales y mediáticos.

*La discriminación y la violencia hacia el “extranjero” bajo la figura de la xenofobia y la aporofobia, lamentablemente se está amplificando y encontrando eco en diversos actores sociales y mediáticos.*

Cabe indicar entonces que, pese a los esfuerzos que muchos países y organismos internacionales se encuentran realizando para enfrentar los desafíos que implica la movilidad humana, las problemáticas se tornan cada vez más complejas: un incremento progresivo de niños, niñas y adolescentes no acompañados y con serias dificultades para lograr procesos de reunificación familiar; niños, niñas y adolescentes indocumentados que son retenidos en distintos centros migratorio<sup>3</sup> (lo que atenta con los principios fundamentales de los Derechos Humanos y de la CDN); un alto porcentaje que no pueden acceder a los servicios de salud, educación, inclusión social, vivienda digna, etc. De igual manera, se evidencia que se ha incrementado los casos de trabajo infantil, mendicidad, trata y tráfico de personas, explotación sexual, entre otros.

En lo relativo al sistema educativo muchos niños, niñas y adolescentes se encuentran excluidos debido a los requisitos, procesos administrativos, normativas, recursos económicos, entre otros factores. Para aquellos que han logrado acceder al sistema educativo, si no existen políticas de acompañamiento, se corre el riesgo de su deserción debido a la falta de recursos económicos para la compra de uniformes, útiles escolares y otros gastos adicionales. Algo similar sucede con el acceso a las atenciones de salud y medicamentos, derecho que se ve vulnerado debido a procesos administrativos y falta de información oportuna.

Los avances normativos y jurisprudenciales en el sistema universal y en el sistema interamericano definitivamente han contribuido con este proceso de ampliación de los estándares de protección de los niños y las niñas migrantes, sumando derechos, principios e interpretaciones crecientemente garantistas. (...) Reconocer estos avances resulta fundamental. Conocer los estándares y las herramientas normativas e institucionales disponibles constituye una tarea clave para la defensa de los derechos de los niños y las niñas migrantes (...) Sin embargo, resulta igualmente importante comprender que estos esfuerzos aún se encuentran inconclusos, y que los niños y las niñas migrantes enfrentan graves amenazas al ejercicio de sus derechos humanos en América Latina y en el resto del mundo. (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, 2016, pág. 47)

Estas alertas sobre el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana, deben servir a los distintos actores públicos y privados, academia, medios de comunicación y a la sociedad en su conjunto, para tener un balance real de la situación y generar acciones que permitan revertir esta preocupante situación.

#### **IV. Conclusiones y Recomendaciones**

La conquista por el reconocimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes ha tenido un importante progreso en los últimos años. Sin lugar a dudas, la CDN ha representado un instrumento fundamental para lograr el cambio de paradigma de los “objetos de tutelaje” hacia los “sujetos de derechos”. De igual manera, ha permitido el desarrollo de normativas específicas sobre niñez y adolescencia, políticas públicas, arquitectura institucional, incremento de presupuestos, posicionamiento en la agenda pública, etc. Se tienen cambios positivos en indicadores como la reducción de la mortalidad infantil, el acceso a servicios sociales, la reducción del trabajo infantil, entre otros.

Sin embargo, los avances no han sido suficientes frente a las complejas problemáticas que enfrentan los niños, niñas y adolescentes. Existen deudas que la mayoría de países no han logrado atender ni enfrentar: fragilidad de los sistemas de protección integral, pobreza y desigualdad, débil atención en zonas rurales y fronterizas, la violencia en todas sus formas que ha sido naturalizada en las relaciones sociales, la afectación del medio ambiente y el cambio climático debido a modelos de desarrollo que no son sostenibles en el tiempo, problemas relacionados con la nutrición y alimentación, movilidad humana forzada, entre otras problemáticas que vulneran y amenazan los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes.

Los cambios políticos y económicos en el mundo y en la región, han provocado intensos fenómenos de movilidad humana. Las problemáticas que enfrentan la mayoría de niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad vulneran sus derechos y se reflejan en variadas situaciones por las que tienen que atravesar: pobreza y exclusión social, explotación, violencia, separación familiar, retenciones, discriminación y xenofobia, entre otros. Un alto porcentaje se encuentra fuera del sistema educativo y son utilizados para la mendicidad o el trabajo infantil. Todas estas son graves violaciones a los derechos humanos y a los derechos específicos a su edad, contemplados en la CDN.

Por todo lo expuesto anteriormente, se requiere de forma urgente y global una nueva ratificación de la Convención para atender las viejas y nuevas problemáticas que vulneran sus derechos. Resulta entonces indispensable realizar una evaluación a profundidad en cada uno de los países, sobre los avances y las deudas, revisando los indicadores específicos de niñez y adolescencia. Además, es necesario el

fortalecimiento de los sistemas de protección social, el incremento presupuestario y la innovación institucional para atender a la niñez y adolescencia. Esto implica innovar los “sistemas de protección” y los modelos preliminares que si bien tuvieron importantes logros también tienen graves fallas técnicas y estructurales.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana, resulta urgente concretar acuerdos a nivel internacional para atender esta problemática en el marco de los derechos humanos y de la protección internacional. Se requiere acuerdos y protocolos regionales para el fortalecimiento de los sistemas de protección especial y la denuncia de las políticas migratorias que vulneran gravemente los derechos humanos (detenciones, retenciones, la prohibición del ingreso, la negación de la atención humanitaria, etc.). De igual manera, se necesita de forma urgente fortalecer los sistemas de información y seguimiento a la situación de la niñez migrante desde un enfoque de derechos y protección.

*Resulta prioritario incrementar el presupuesto para incluir a la niñez en situación de movilidad humana en los sistemas de protección especializados.*

Como consecuencia de lo anterior, resulta prioritario incrementar el presupuesto para incluir a la niñez en situación de movilidad humana en los sistemas de protección especializados: atención humanitaria emergente, vivienda digna, atenciones en salud, ingreso, permanencia y promoción en el sistema educativo, programas de protección especial para erradicar el trabajo infantil y la explotación, campañas nacionales para combatir la xenofobia y la discriminación, políticas de inclusión económica y social para las familias, programas y proyectos culturales para fomentar una cultura de paz, el respeto a las diversidades y la interculturalidad.

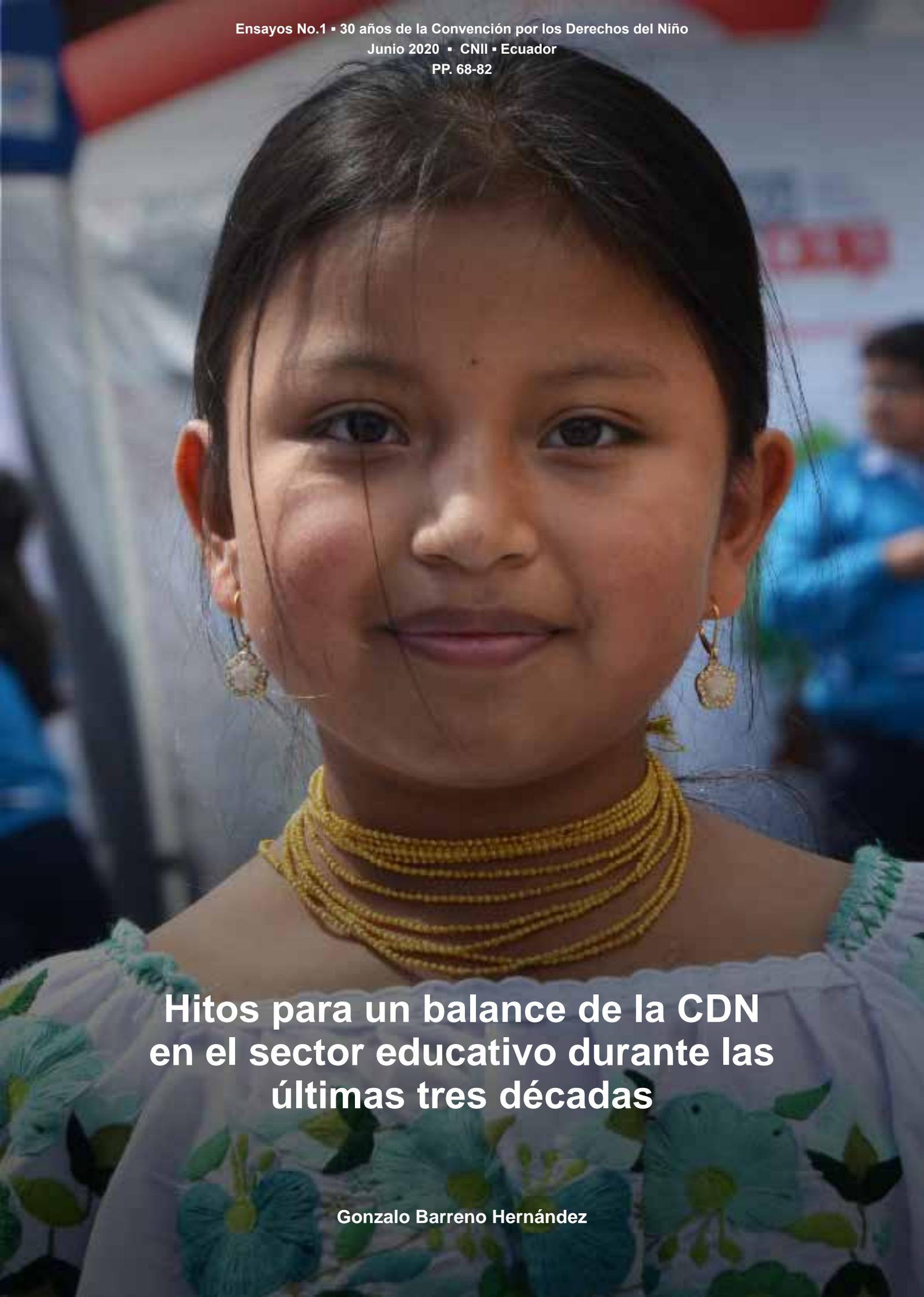
Como se puede evidenciar, existen importantes políticas públicas que se deben desarrollar para enfrentar las problemáticas vinculadas a la movilidad humana de niños, niñas y adolescentes. Esto requiere un fuerte compromiso por parte de los Estados y una permanente coordinación entre los actores internacionales, nacionales y locales.

La articulación intersectorial y multinivel se convierte en un factor clave para poder implementar las políticas públicas en territorio.

Todo esto debe ir acompañado de cambios normativos que permitan la actualización y no regresividad de los enfoques relacionados a la protección de derechos de la niñez y la adolescencia. Finalmente, el desafío es consolidar los logros obtenidos durante los últimos años y redoblar esfuerzos para poder estructurar una nueva generación de sistema de protección, normativas, políticas públicas e instituciones para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes sin distinción alguna y reparar los derechos que han sido vulnerados.

## V. Bibliografía:

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), América Latina y el Caribe a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (LC/PUB.2018/21), Santiago, 2018.
- MORLACHETTI, Alejandro. Sistemas Nacionales de protección integral de la infancia en América Latina y el Caribe. Fundamentos jurídicos y estado de aplicación. UNICEF y División de Desarrollo Social. CEPAL. 2013.
- MORLACHETTI, Alejandro. La Convención sobre los Derechos del Niño y la protección de la infancia en la normativa internacional de derechos humanos. En Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables. Red de Derechos Humanos y Educación Superior. 2014.
- PAVEZ-SOTO, Iskra. La niñez en las migraciones globales: perspectivas teóricas para analizar su participación. 2017. Recuperado en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-69162017000100096&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-69162017000100096&lng=es&tlng=es).
- UNESCO. Global Education Monitoring Report 2019: Migration, Displacement and Education – Building Bridges, not Walls. París, UNESCO. 2019.



**Hitos para un balance de la CDN  
en el sector educativo durante las  
últimas tres décadas**

Gonzalo Barreno Hernández

## Gonzalo Barreno Hernández

Educador, consultor y director de varios programas e instituciones educativas, autor de varias publicaciones educativas.

El ensayo aborda un balance sobre la vigencia de la CDN en Ecuador en relación al derecho a la educación, tras treinta años de su promulgación como instrumento normativo internacional. Analiza el marco jurídico del país y cómo bajo ese sustento se han gestionado políticas públicas nacionales para obtener algunos resultados socialmente importantes en términos de acceso, igualdad y calidad de la educación, junto a los desafíos que aún restan cumplirse y que constituyen deudas con la infancia y adolescencia ecuatorianas.

## Introducción:

La educación fue reconocida como derecho en la Ley de Educación de 1983<sup>1</sup>; sin embargo, no alcanzó una significación completa sino hasta la suscripción del país a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN). Sustancialmente, se dio un salto hacia el reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho<sup>2</sup>, la implementación de un marco socio jurídico de protección integral<sup>3</sup> y el encaminamiento hacia la construcción de un sistema institucional en el cual la gestión social y pública se orienta por un enfoque de derechos<sup>4</sup>.

La educación asumida como derecho de niñas, niños y adolescentes ha trastocado la visión y las prácticas prevalentes en el sistema nacional de educación, tradicionalmente interpuestas como tareas de una sociedad adultocéntrica, que prepara a sus generaciones para el futuro, el cual ha sido comprendido y definido según los paradigmas patriarcales. Es claro que la educación movida por el enfoque de derechos, en estos últimos 30 años, ha implicado un complejo proceso de transformaciones en cuya trama se constatan algunos resultados importantes, pero también un sin número de metas aún pendientes.

Durante estas décadas, la dinámica que conlleva trasladar los derechos al ejercicio de la gestión pública en la educación ha estado gestada gracias al protagonismo de movimientos sociales por la infancia y una institucionalidad que progresivamente se ha ido produciendo, en función de la aplicación de los nuevos enfoques de actuación pública.

*La dinámica que conlleva trasladar los derechos al ejercicio de la gestión pública en la educación, durante estas décadas, ha estado gestada gracias al protagonismo de movimientos sociales por la infancia y una institucionalidad que progresivamente se ha ido produciendo.*

1 Artículo 2, literal b).

2 Cfr. Código de Menores reformado de 1992

3 Cfr. Constitución de la República de 1998 y Código de la Niñez de 2003

4 Cfr. Constitución de la República de 2008, en la que se prescribe un estado social de derechos.

Para un balance en educación, es necesario analizar tres ejes: 1) la dimensión legal o el desarrollo de la normativa nacional atinente al derecho a la educación, a partir de la Convención, 2) la institucionalidad y las políticas públicas que han promovido el ejercicio y garantía del derecho a la educación, y 3) la convivencia escolar que permea el protagonismo de los sujetos del derecho.

## **1. El desarrollo jurídico del derecho a la educación**

Desde la aplicación de la CDN se ha conminado a la intelección de que el ejercicio de un derecho está vinculado con los demás derechos. Consecuentemente, realizar cualquiera valoración respecto del derecho a la educación implica tener en cuenta a los demás derechos. No obstante, para delimitar un balance objetivo, conviene tener presente lo que explícitamente se señala en los considerandos y en el articulado de la Convención:

En el Artículo 28, se prescribe el derecho a la educación para su ejercicio progresivo, se recomienda la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos, la enseñanza secundaria, la adopción de medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad, la orientación educativa, así como asegurar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar. En este punto, y en el caso del Ecuador, las Constituciones de 1998 y 2008 han prescrito el derecho a la educación, llevando los niveles de enseñanza obligatoria hasta el bachillerato (secundaria), ratificando la gratuidad de la educación pública y estableciendo normas precisas para la inclusión de todos las niñas, niños y adolescentes, desde los 3 años de edad; tales como la determinación de la educación inicial, la educación para atender las discapacidades y otras condiciones de vulnerabilidad.

En el mismo orden, el Artículo 29 de la CDN pide que los objetivos de la educación se encaminen a desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física de niñas y niños hasta el máximo de sus posibilidades, inculcar el respeto de los derechos humanos, el respeto a sus padres y su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores y, así también, prepararles para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales, religiosos y personas de origen indígena. Hay que señalar que estas disposiciones se encuentran efectivamente recogidas en las Constituciones de 1998<sup>5</sup> y 2008<sup>6</sup> y - de manera explícita y desarrollada - se prescriben en la Ley Orgánica de Educación Intercultural de 2011 (LOEI) y su Reglamento.

5 Constitución de la República del Ecuador, 1998, Artículos 66 al 72

6 Constitución de la República del Ecuador, 2008, Artículos 26 al 29 y 343 al 349

*En la Constitución de 2008, se establecen específicamente los derechos de los sujetos niñas, niños y adolescentes como titulares de los mismos (Artículos 44 al 46), con lo cual se deriva que en el sistema nacional de educación no sólo se asegurará el derecho a la educación, sino también a todo el conjunto de derechos, destacando a los de protección.*

En la Constitución de 2008 se establecen específicamente los derechos de los sujetos niñas, niños y adolescentes como titulares de los mismos (Artículos 44 al 46), con lo cual se deriva que en el sistema nacional de educación no sólo se asegurará el derecho a la educación, sino también a todo el conjunto de derechos, destacando a los de protección. Esto ha obligado a redefinir los roles y funciones de las instituciones educativas que otrora se concentraban en promover con prioridad rendimientos académicos, para integrar últimamente, además, los propósitos de la protección integral.

También la LOEI ha recogido varias disposiciones que constan en la CDN, tales como la necesidad de proteger la integridad, los derechos a la libertad de expresión, de opinión en todos los asuntos que les afectan, la libertad de asociación y la propia demanda que niños, niñas y adolescentes tengan una educación en derechos.

Las Constituciones de 1998 y 2008 han prescrito transformaciones importantes, tales como la obligación de disponer para la educación de financiamientos referenciales e incrementales, en el presupuesto estatal, disponer la coeducación, garantizar la educación intercultural bilingüe, la evaluación interna y externa de los servicios educativos, la gratuidad de la educación pública e implementar modelos de gestión desconcentrada del sistema educativo.

La Consulta Popular sobre el Plan Decenal de Educación<sup>7</sup>, realizada en noviembre de 2006, además de ser un hecho inédito de participación social en la adopción de normas y políticas, permitió que la población decida sobre las prioridades

<sup>7</sup> [https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Rendicion\\_2007.pdf](https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Rendicion_2007.pdf)

nacionales de la educación, y determinar los objetivos de país hasta 2015, entre los cuales se destaca: la universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años; la universalización de la Educación General Básica de primero a décimo años; el incremento de la población estudiantil del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente; y el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo.

A este marco normativo de observancia de derechos han contribuido los compromisos internacionales de Educación para Todos (UNESCO) y Objetivos del Milenio (Naciones Unidas).

## 2. Políticas sociales de educación

No obstante la volatilidad de las políticas sociales, característica que ha sido adoptada por la inestabilidad de los gobiernos y la subsecuente disparidad ideológica, pueden seleccionarse algunas de ellas por su sentido de permanencia y/o institucionalidad y que con distintas denominaciones han perseguido objetivos semejantes a lo largo de estas décadas; básicamente en procura de concretar la normativa inherente a los derechos de niñas, niños y adolescentes, y traducir la CDN a la sociedad ecuatoriana.

Un primer conjunto de políticas se relaciona con medidas adoptadas para el aseguramiento e inclusión de todas las niñas, niños y adolescentes en la educación.

- La política de atención educativa a la primera infancia que estuvo a cargo de entidades semipúblicas o proyectos nacionales adscritos a ministerios (INNFA, Nuestros Niños, ORI) ha venido desarrollando modalidades y servicios educativos para niñas y niños menores de 5 años. La cobertura de los programas de desarrollo infantil y educación inicial se expandió significativamente entre los años 2000 a 2016. “El número de estudiantes matriculados en Educación Inicial (3 y 4 años) atendidos por el Ministerio de Educación incrementó en 11.9 veces en ocho periodos lectivos, mientras el acceso al derecho a la educación inicial para niños y niñas de 0 a 5 años incrementó en el 69%<sup>8</sup>”. Aunque no es obligatoria la educación inicial, los reportes de atención pública institucional alcanzan un poco más del 40% de la población de 0 a 5 años<sup>9</sup>. La oferta de programas de desarrollo infantil y educación inicial aún dista de la meta de cobertura planteada por el país.

8 UNAE, Atlas del derecho a la educación en los años de la Revolución Ciudadana, 2017, p.33

9 Dato a 2018, Min. Educación, AMIE (Inicio), 335.782 estudiantes; sumado a información MIES, población de 0 a 3 años, 274.391 niñas y niños. Se excluye la atención privada y la que algunos municipios ofrecen.

- La política de eliminación de barreras para el acceso y permanencia en el SNE, consistente en eliminar el costo de matrícula en establecimientos públicos, y proveer a los estudiantes de esas mismas instituciones de textos y uniformes en forma gratuita, ha generado un importante crecimiento de la matrícula en todos los niveles. Esta política social se unió a la de alimentación escolar. Como resultado se ha logrado que la tasa de asistencia neta a primaria pase de 89,1% en 2000 a 96,5% en 2013. Este crecimiento se ha dado equitativamente en las áreas urbanas y rurales, cuyas tasas alcanzaron el 96,9% y el 96,0% respectivamente (SIISE 2014, datos de INEC-ENEMDU, 2010 a 2013<sup>10</sup>).

“En cuanto a la participación en la educación primaria por grupo étnico, los resultados en asistencia muestran que la política pública ha favorecido la participación de los grupos que mostraban mayor rezago en el año 2000, es decir, la población indígena y afro ecuatoriana. Así, entre los años 2001 y 2010, la tasa neta de asistencia de la población indígena pasó de 84,3% a 92,4%, con el mayor de los incrementos en el período. La tasa neta de asistencia de la población afro ecuatoriana pasó de 84,6% a 90,7%, entre 2001 y 2010, con el segundo crecimiento más importante en el período (SIISE 2014, datos de INEC-Censos, 2001 y 2010)<sup>11</sup>”.

Mientras tanto, la educación secundaria ofrecida a adolescentes de 15 a 17 años creció en este período y tiene acceso más del 81% de la población, hasta 2013. La causal señalada por esta población para no asistir o salir de los estudios sigue siendo “la falta de recursos económicos”, aunque hasta el 2015 esa misma causal disminuyó en un 40%. Tanto el trabajo infantil, como la desigualdad entre educación urbana y rural persisten, para este grupo. No obstante, en cuanto a acceso por género no existen disparidades.

“En cuanto a la participación en la secundaria de los grupos étnicos del Ecuador, los datos del censo de Población y Vivienda 2010 muestran que ha existido un avance significativo en la participación de los grupos más rezagados del año 2001: el indígena y el afro ecuatoriano. La tasa neta de asistencia a secundaria de la población indígena pasó de 24,0% en 2001 a 56,1% en 2010, es decir, experimentó un crecimiento de aproximadamente 31 puntos porcentuales. La tasa neta de asistencia a secundaria de la población afro ecuatoriana pasó de 37,1% a 57,9% entre 2001 y 2010, es decir, creció aproximadamente 21 puntos porcentuales. Si bien ha existido avances en la participación en secundaria de los grupos étnicos más vulnerables, se observan aún problemas de inequidad (SIISE 2014, datos de INEC-Censos, 2001 y 2010)<sup>12</sup>”.

---

10 Cfr. Araujo-Bramwell, Cambios en la política educativa en Ecuador desde el año 2000, “Paper commissioned for the EFA 11 Global Monitoring 11 Report 2015, Education for All 2000-2015: achievements and challenges”, 2015

11 Ibid.

12 Ibid.

Las políticas de acceso se han complementado con la territorialización de los servicios escolares; lo cual ha obligado a disponer de un conjunto de instituciones educativas (de todos los niveles) para cada población emplazada en un distrito educativo<sup>13</sup>. Las familias obtienen cupos en las instituciones públicas y ellas están llamadas a asegurar la continuidad de los servicios hasta cuando concluya la educación obligatoria, que en el caso ecuatoriano se extiende hasta el bachillerato.

- Se han implementado políticas de inclusión educativa que atienden a la diversidad, en su conjunto, para atender necesidades educativas especiales, en ambientes de hospitales, a estudiantes de padres y madres privados de libertad. El mayor esfuerzo de inclusión educativa representa el sistema de educación intercultural bilingüe, ofrecido a pueblos y nacionalidades indígenas y que atiende a poco más del 8% de la población escolar global, tomando en consideración sus contextos de lengua nativa, comunidades y culturas ancestrales.

Como resultado de las políticas generales redistributivas se ha destacado hasta el año 2015 una importante reducción de la pobreza, lo que impactó significativamente en el acceso y calidad de la educación. La tradicional causa mostrada por las familias para la no escolarización de sus hijos, (y consecuentemente, condición estructural de la exclusión) señalada como “falta de recursos económicos” redujo su significación del 4.24%, hasta llegar al 0.47%<sup>14</sup>.

*La tradicional causa mostrada por las familias para la no escolarización de sus hijos, (y consecuentemente, condición estructural de la exclusión) señalada como “falta de recursos económicos” redujo su significación del 4.24%, hasta llegar al 0.47%.*

Otras políticas educativas han puesto el énfasis en garantizar el derecho a la educación y la protección integral.

- La política de priorización de la educación como eje del desarrollo social y económico del país ha permitido, sobre todo después de las consultas nacionales, destinar una cantidad mayor de recursos presupuestarios que ha hecho posible

13 LOEI, Disposición Transitoria Sexta, Política de Reordenamiento del Sistema Educativo.

14 UNAE, Atlas del derecho a la educación en los años de la Revolución Ciudadana, 2017, p.39

emprender programas integrales de construcciones escolares, equipamiento, incremento del número de docentes, reordenamiento de la oferta educativa; todo ello como resultado del mandato Constitucional que prescribe que “el Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para educación inicial, básica y bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del Producto Interior Bruto hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del Producto Interior Bruto” (disposición transitoria decimoctava, 2008).

- Implementación de políticas y mecanismos para la protección integral de niñas, niños y adolescentes en el sistema nacional de educación, precisamente para garantizar que el derecho a la educación sea efectivamente ejercido por las niñas, niños y adolescentes y sus familias, y que las escuelas sean espacios seguros, de paz y que aseguren condiciones básicas para promover su desarrollo integral. En este orden, se ha avanzado hacia la desconcentración de la Autoridad Educativa Nacional (Art. 26 LOEI) para que cada directivo institucional tenga responsabilidad administrativa, civil y penal frente a la gestión del derecho a la educación, a través de los servicios públicos, bajo la perspectiva de la protección integral.

Cada unidad educativa cuenta con su Departamento de Consejería Estudiantil (DECE) cuya misión es prevenir la vulneración de derechos y en casos de atentados o violación de los mismos, iniciar las acciones públicas encaminadas a la protección y restitución. En cada distrito educativo se cuenta con una junta de resolución de conflictos, que es un mecanismo del tipo “bisagra” entre el sistema educativo y el sistema de administración de justicia.

La política de protección integral se ha concretado, además, bajo el funcionamiento de programas nacionales como los de prevención de la violencia sexual, la prevención del acoso escolar, la prevención de consumo de drogas, los de participación estudiantil, los de fortalecimiento de las familias, los de erradicación del trabajo infantil y otros que han tenido el propósito de asegurar condiciones para que el derecho a la educación y a la integridad personal de niñas, niños y adolescentes no se conculquen.

- Las políticas de fortalecimiento a la carrera docente han puesto énfasis en la profesionalización y eficiencia del magisterio, para lo cual se han introducido sistemas continuos de evaluación de desempeño, formación permanente y acceso a la docencia mediante concursos de méritos y oposición. Durante estas décadas prácticamente se ha duplicado la cantidad de docentes que atienden los servicios escolares y las remuneraciones son socialmente significativas,

en comparación con otros países. Se han desarrollado criterios sobre plantas óptimas del profesorado por unidad educativa, con lo cual hasta 2016 prácticamente todo grupo de escolares de las instituciones públicas ha estado atendido por educadores. La garantía del derecho a la educación ha llevado al estado ecuatoriano a mantener la escuela unidocente, para grupos reducidos de estudiantes, localizados en lugares distantes de la geografía nacional.

Aunque en términos de cobertura de docentes, de escuelas y de infraestructuras y equipamientos se aprecia un esfuerzo notable como país, la relación pedagógica que constituye la matriz de los procesos educativos no ha sido enriquecida lo suficiente y, cualitativamente, se mantienen indicadores de baja y mediana calidad de los aprendizajes. Las pruebas Aprendo manejadas por el Ministerio de Educación revelaron, entre 1996 a 2007, que los aprendizajes generales de Educación Básica eran bajos. Alguna mejoría en los rendimientos académicos fue revelada más tarde, cuando se aplicó la Tercera Prueba Regional de aprendizajes TERCE de UNESCO/OREALC (2013). En efecto, mientras en 2006 y como resultado de la aplicación de las pruebas SERCE (Segunda Prueba Regional) los logros de aprendizaje de Ecuador no llegaban al promedio de la Región, para 2013, se alcanzó el promedio y fue el país que demostró un salto en la mejora de la calidad (UNESCO, 2014). El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL) mediante las pruebas Ser Estudiante ha corroborado una mejoría en la calidad de los aprendizajes, pero los resultados siguen distantes de los objetivos de desarrollo y de un efectivo acceso a la educación, como corresponde al derecho.

Preocupa que un número significativo de estudiantes que concluyen el bachillerato no aprueben los requisitos para acceder a los estudios superiores<sup>15</sup> y, en este sentido, su formación no exhiba las competencias fundamentales para el desenvolvimiento personal y la prosecución de la formación profesional, tal como dispone el Artículo 28 de la CDN, literal c), “Hacer la enseñanza superior accesible a todos...” El país no registra de modo claro, opciones para apoyar la educación de esta población.

*Preocupa que un número significativo de estudiantes que concluyen el bachillerato no aprueben los requisitos para acceder a los estudios superiores.*

<sup>15</sup> Según INEVAL el porcentaje de no aprobación fue mayor en 2016-2017 y llegó al 21%. Esto quiere decir, que 2 de cada 10 adolescentes que concluyen la educación secundaria no la aprueban y, además, están impedidos de continuar estudios superiores.

Para un balance, también hay que señalar que resta todavía profundizar las relaciones sociales de convivencia entre autoridades, docentes, estudiantes y familias en las instituciones educativas, con la finalidad de asegurar climas escolares adecuados, libres de violencia e impunidad, y el respeto irrestricto a los derechos de los escolares como una cuestión de responsabilidad pública y compromiso ético por sociedades locales solidarias y equitativas.

En cuanto a políticas destinadas a promover la corresponsabilidad de la sociedad y las familias en el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes, el estado ecuatoriano ha tenido un doble comportamiento; por un lado, a finales de los años 90 e inicios del nuevo siglo, la educación sufrió los ajustes estructurales de la economía y, en consecuencia, los financiamientos estatales no alcanzaron para financiarla en todas sus prioridades. Uno de los resultados más complejos fue la pérdida de crédito y confianza de la educación pública, al no disponer de docentes suficientes, materiales pedagógicos, mobiliario e infraestructuras, con la consecuente alza de la demanda de la educación particular. Esta demanda dio paso a un proceso medianamente extenso denominado por el gremio de educadores como “privatización de la educación”.

Esta situación fue cambiada por completo a raíz del advenimiento de los gobiernos de la Revolución Ciudadana a partir de 2007. Los financiamientos del sector educativo alcanzaron cotas nunca logradas, y las inversiones en docentes, equipamiento e infraestructura crecieron hasta niveles de países de renta media. Creció la matrícula en la educación pública a un ritmo del 10% anual, y los procesos de universalización de la educación lograron alcanzar las metas del milenio. No obstante, el entendimiento que al estado le correspondía recuperar la rectoría de la educación sirvió de base para centralizar la gestión educativa en el gobierno nacional, dejando una mínima participación a gobiernos locales y a instituciones de desarrollo y cooperación internacional y con ausencia plena de organizaciones sociales.

Las tres décadas de vigencia de la CDN concluyen con una pobre participación social, con excepción de los movimientos a favor de la infancia y las instituciones del tipo observatorios. Aunque se cuenta con una Ley de Participación, la práctica con la que se gestionan los servicios de educación no ha integrado plenamente el enfoque de derechos y todavía es materia de discusión, en la cotidianidad de las instituciones educativas, el “interés superior del niño” que se mantiene en tensión con los paradigmas del “binomio educativo” y del “profesor dueño del aula”. Se complejiza aún más la situación con varias interpretaciones erróneas sobre los derechos, las que provienen de las familias y de los mismos docentes, en el sentido que la práctica de derechos ha quebrado la autoridad de padres y madres de familia, así como de los profesores, “para que los niños y niñas hagan lo que les dé la gana”<sup>16</sup>.

---

16 Cfr. Informe de los talleres del Programa Educando en Familia, Ministerio de Educación, Santo Domingo, Abril de 2016.

### 3. Convivencia escolar y protagonismo de los sujetos del derecho

Las instituciones educativas constituyen entornos de vida cotidiana, que se han impactado por el nuevo tipo de relaciones sociales y educativas que propone la aplicación de los derechos, y en la escuela es donde más se vuelve evidente el “ejercicio progresivo del derecho a la educación y en condiciones de igualdad de oportunidades” (CDN). Un balance del derecho a la educación desde la escuela, permite constatar que, pasadas las tres décadas del pronunciamiento, sigue siendo un guion para las actuaciones sociales de los responsables de gobierno y para los colectivos sociales locales y nacionales, en cuyo escenario se dinamizan un conjunto de tensiones, entre cuyo tejido quedan algunas transformaciones importantes, pero también proyecciones por devenir.

“Sin negar que la niñez y adolescencia son efectivamente más vulnerables, ni se diga en contextos de pobreza o extrema pobreza, y que no pueden auto-representarse, el desafío es por tanto consolidar relaciones que se basen en el respeto, la igualdad, y en la comprensión de que esos otros, los menores de edad, son sujetos de derechos, y no sólo seres indefensos sobre los cuales los adultos se imponen y dominan. De lo contrario, la persistencia del adultocentrismo, justificado en ese “estado de indefensión”, claramente imposibilitará la adopción de una nueva concepción de la infancia, así como de un nuevo modo de convivencia estatal y social basado en el irrestricto cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia”<sup>17</sup>.

*“Sin negar que la niñez y adolescencia son efectivamente más vulnerables, ni se diga en contextos de pobreza o extrema pobreza, y que no pueden auto-representarse, el desafío es por tanto consolidar relaciones que se basen en el respeto, la igualdad, y en la comprensión de que esos otros, los menores de edad, son sujetos de derechos, y no sólo seres indefensos sobre los cuales los adultos se imponen y dominan.”*

En el perfil de la escuela puede destacarse los siguientes aspectos:

- La irrupción del estudiante (no alumno por su significado relacionado a “sin luz”) como sujeto esencial de la educación, en cuanto persona en proceso de desarrollo integral.

<sup>17</sup> Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Plan Internacional, Save the Children, UNICEF Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Ecuador 1990-2011, Quito 2012

El sistema tendrá como centro al sujeto que aprende, y funcionará de manera flexible y dinámica, incluyente, eficaz y eficiente (Artículo 343 de la Constitución).

Pedagógicamente, se han producido avances para promover la actoría de los estudiantes en sus procesos de aprendizaje y las ciencias de la educación sustentan de mejor modo el ejercicio del derecho, a partir del mismo sujeto que es titular. No obstante, el aula sigue siendo un espacio poco fértil, sometida a la discrecionalidad de los docentes y los mecanismos de acompañamiento pedagógico para mejorar la relación y calidad educativa no llegan con oportunidad y tienen limitada cobertura.

Continúa el desafío de diseñar y construir una escuela centrada en los estudiantes, que permita la vivencia profunda de sus derechos y la convivencia como sujetos que se responsabilizan por ellos mismos y por los demás.

- La importancia de la comunidad educativa como espacio y tiempo para la vivencia de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en la cual la relación social se intensifica por medio de grupos, vivencia de normas y realización de proyectos colectivos que preanuncian la sociedad que ellos y ellas necesitan (Art. 29, CDN). En esa proyección falta enraizar las propuestas de Códigos de Convivencia, el papel de las organizaciones estudiantiles, la resignificación de las organizaciones de docentes como comunidades de interaprendizaje, las asociaciones de madres y padres de familia, y las de cohesión de todos ellos en tejidos de protección integral.

El aprendizaje no puede seguir constando como hecho producido en la soledad del individuo, dentro de la concepción todavía tradicional, sino como acontecimiento social, y los rendimientos académicos, por tanto, deberían ser vistos como resultados de varias responsabilidades y medios.

- El proceso de ensamble del objetivo tradicional de las escuelas, cifrado en promover el desarrollo integral de los estudiantes, con el de proteger integralmente los derechos de niñas, niños y adolescentes. Las acciones y hechos que vulneran sus derechos no pueden seguir afrontándose como “casos” y dentro de programas coyunturales, especialmente porque es necesario transformar los entornos escolares acechados por culturas de violencia, discriminación y descomposición de relaciones sociales y culturales.

Resulta urgente prevenir y abordar estructuralmente la violencia en las escuelas, el acoso escolar, la discriminación de género, étnica y otras, “...para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño” (CDN).

*Resulta urgente prevenir y abordar estructuralmente la violencia en las escuelas, el acoso escolar, la discriminación de género, étnica y otras, "...para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño" (CDN).*

• La profundización de las políticas de educación con enfoque en derechos debiera no perder el horizonte de la escuela; esto es, mantener las condiciones y los servicios universales para que todos puedan acceder a ser educados, al tiempo que activar medidas de emergencia para que los grupos de atención prioritaria accedan a la educación, y al nivel que les convenga; así mismo, disponer las medidas en los territorios para que todos culminen los estudios. En este sentido, cabe lidiar con el fracaso escolar, por el cual se desestiman los estudiantes y abandonan los estudios; lo cual desafía a consolidar una estructura laboral de la jornada escolar, que permita el apoyo escolar en los propios establecimientos y prevenir el fracaso o mal llamada deserción.

Una política de educación de signo integral está llamada a incluir en los mismos servicios de la escuela, las medidas para restituir la educación cuando un o una estudiante hubiera sido privada ilegalmente de la misma, y disponer de medidas y procedimientos para que las niñas, niños y adolescentes, así como los progenitores o representantes legales, puedan demandar a las instituciones de todas las dimensiones de la integralidad del derecho a la educación<sup>18</sup>.

Al cabo de 30 años, resta profundizar en la acción educativa con enfoque en derechos, desde la actualización de la misma CDN y el Código de la Niñez y Adolescencia, que supere los sentimientos de temor y de amenaza con que son sentidos todavía en algunos ambientes y asegurar un nivel que "prepare al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena" (CDN).

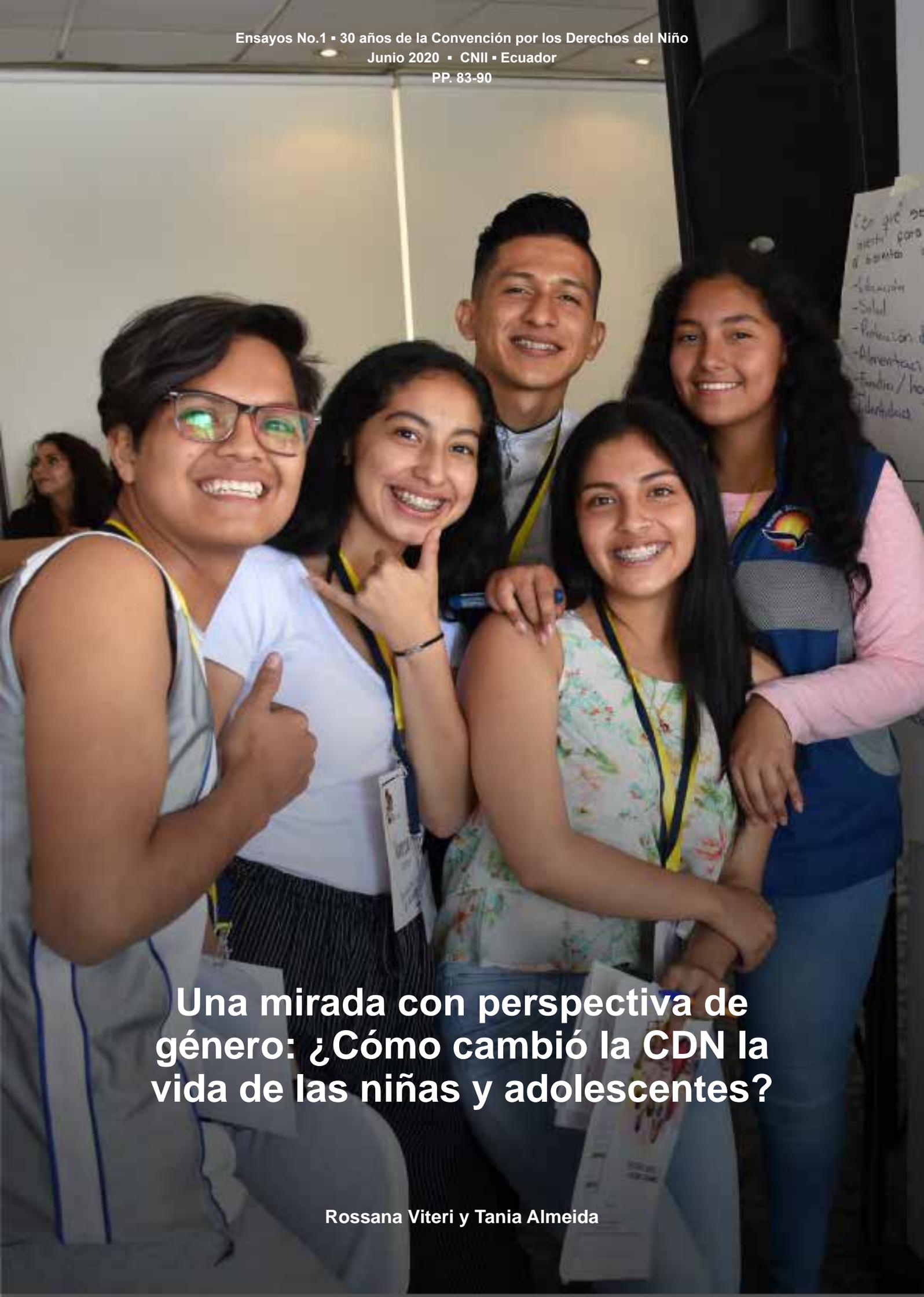
<sup>18</sup> Cfr. En CECAFEC/Nuestros Niños, Cuaderno de Trabajo No. 2, Sistema nacional descentralizado de protección integral: instancias, funciones y dimensión local, 2004

*Al cabo de 30 años, resta profundizar en la acción educativa con enfoque en derechos, desde la actualización de la misma CDN y el Código de la Niñez y Adolescencia, que supere los sentimientos de temor y de amenaza con que son sentidos todavía en algunos ambientes.*

- Finalmente, un aspecto a destacar dentro de este balance es la mejora de la calidad educativa, que pasa inexorablemente por la mejora de la gestión de los aprendizajes en la propia escuela. Específicamente para cumplir con el precepto de la CDN: “Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades” (CDN, Art. 29), hace falta institucionalizar “un modelo de escuela o unidad educativa, mediante el cual se favorezca el protagonismo del niño como sujeto que aprende, en medio del grupo y en su contexto, permitirá que él mismo dimensione el ejercicio de sus derechos, afianzar su identidad cultural, la de su idioma y sus valores, y de los valores nacionales del país” (CDN)

No basta el currículo actualizado para mejorar cualitativamente la escuela, sino garantizar que la relación pedagógica generada entre estudiantes, docentes, y directivos recupere la centralidad del aula y la mediación docente para conseguir climas escolares respetuosos de las niñas, niños y adolescentes en todos los lugares y espacios de la escuela. La cultura escolar reclama ser enriquecida, para que quepa de veras el idioma ancestral de pueblos y nacionalidades indígenas, teniendo no solo presente al campo sino a las migraciones indígenas hacia las ciudades.

Esperamos haber anotado en este balance hitos significativos en relación a la aplicación de la CDN. Por supuesto, en educación como en otros campos, las transformaciones requieren procesos de largo plazo y, por eso mismo, conviene no perder de vista los derroteros ya trazados y renovar, a los 30 años de la adhesión a ella, los compromisos éticos de un estado de derechos, consagrados en la Constitución de la República. Una de las tareas clave del movimiento social por la infancia seguirá siendo, como en el primer día, hacer presente que la observancia y aplicación de los derechos de niñas, niños y adolescentes representa una vía de renovada sociedad y una opción para construir una sociedad plena, democrática e igualitaria.



## Una mirada con perspectiva de género: ¿Cómo cambió la CDN la vida de las niñas y adolescentes?

Rossana Viteri y Tania Almeida

## Rossana Viteri

Directora de Plan Internacional Ecuador. Psicóloga Clínica (PUCE). Master of Arts en Sociología (Portland State University USA). 3 décadas de trabajo con niños, niñas y adolescentes en los derechos de la niñez y la igualdad de género tanto en Ecuador, El Salvador y Paraguay.

## Tamia Almeida

Comunicadora (PUCE) y Magister en Ciencias Sociales con mención en Género y Desarrollo (FLACSO). Una década de trabajo directo con niñas, adolescentes y mujeres para aportar al ejercicio de sus derechos y de su autonomía, experiencia en investigación social desde la perspectiva de género y en la construcción de alianzas, a nivel nacional y regional, a favor de los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres.

La CDN significó un avance importantísimo para los derechos de niños, niñas y adolescentes: los reconoció como sujetos de derechos y mejoró significativamente su sobrevivencia y desarrollo. Sin embargo, quedan muchos retos; la evidencia muestra que las niñas y las adolescentes enfrentan altos niveles de discriminación y violencia por su género, esto limita sus oportunidades de tener una vida digna y, en muchos casos, pone en riesgo sus vidas. Como sociedad, estamos en deuda con ellas, es urgente garantizar la igualdad para las niñas.

Ecuador fue uno de los primeros países en ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) que cambió el mundo, ofreciendo a las naciones un marco ético-jurídico común sobre los derechos de la niñez. Es el primer tratado internacional que reconoce a todas las personas menores de 18 años como sujetos de derechos. La CDN cuestiona la mirada adulto-céntrica y declara que cada niño sin distinción alguna tiene los mismos derechos que una persona adulta más unos específicos por la etapa de la vida en que se encuentran. Así, se convierte en el punto de partida para introducir legislaciones con base en sus principios de no discriminación, interés superior del niño, supervivencia, desarrollo y participación, como lo asume el Código de la Niñez y Adolescencia del 2003 y luego la Constitución de 1998 y 2008.

*La CDN cuestiona la mirada adulto-céntrica y declara que cada niño sin distinción alguna tiene los mismos derechos que una persona adulta más unos específicos por la etapa de la vida en que se encuentran.*

Treinta años después de su aprobación, las condiciones de vida de muchos niños y niñas han mejorado de manera significativa. En Ecuador, los avances más importantes están vinculados a la disminución de la mortalidad infantil<sup>1</sup>, al acceso a educación básica<sup>2</sup> y salud, y a la reducción del trabajo infantil. A pesar de estos, aún enfrentamos retos importantes en varias áreas, entre otros: la calidad de la educación, los alarmantes niveles de violencia y discriminación, y la limitada participación de niñas, niños y adolescentes en decisiones que les afectan.

Uno de los cambios más relevantes que trajo la CDN, cuya importancia no debe ser soslayada, fue pasar de la concepción de niños y niñas como objetos de protección a la de sujetos de derechos. Este nuevo paradigma, que tiene implicaciones fundamentales en lo normativo, institucional y cultural, no ha logrado calar lo suficiente en la sociedad para cambiar sus normas y comportamientos en la medida requerida. De hacerlo, tendríamos niveles de protección más altos, menos adulto-centrismo y mayor igualdad y participación para las niñas. Si bien la CDN parte del principio de no discriminación, no aborda las diferencias entre niñas y niños, un tema clave para garantizar derechos en sociedades donde las

1 INEC, 2018: Mortalidad infantil, 21.8 por cada mil niñas/os nacidas/os en 1990- 9.7 en 2018.

2 ENEMDU, 2016: 97% hasta los 10 años de educación básica.

niñas son menos valoradas. En el país y el mundo, las niñas y adolescentes más empobrecidas, indígenas, afrodescendientes, con discapacidad, de zonas rurales o que habitan en los márgenes de las ciudades, siguen siendo las principales afectadas por la desigualdad y la violencia, evidenciando la prevalencia de normas patriarcales que determinan que sus derechos y vidas son menos importantes.

Es oportuno y urgente preguntarnos ¿en qué medida estamos transformado estas normas?, ¿nuestras acciones están fomentando o previniendo el ejercicio cotidiano de violencia hacia las niñas y adolescentes?, cuando en lo cotidiano, y desde edades tempranas, se limita que las niñas opinen, se les asigna gran parte del trabajo doméstico, y/o no se les permite tomar decisiones, estamos reproduciendo normas sociales que profundizan la desigualdad de género. Al interiorizar las niñas y adolescentes estas normas, sus aspiraciones de lo que pueden ser y hacer se ven gravemente limitadas; así como sus oportunidades de alcanzar a una vida digna y el pleno desarrollo. Si la sociedad no cuestiona estas normas, ejerce y normaliza la violencia hacia ellas.

*Al interiorizar las niñas y adolescentes estas normas, sus aspiraciones de lo que pueden ser y hacer se ven gravemente limitadas; así como sus oportunidades de alcanzar a una vida digna y el pleno desarrollo. Si la sociedad no cuestiona estas normas, ejerce y normaliza la violencia hacia ellas.*

El Artículo 2.2 de la CDN<sup>3</sup> demanda a los Estados que garanticen la protección de la niñez contra toda forma de discriminación y castigo; pero, en 2018, el 38% de niñas, niños y adolescentes han sufrido algún tipo de maltrato extremo y el 60% de las niñas y adolescentes violentadas en sus hogares piensan que se lo merecían<sup>4</sup>; evidenciando que la violencia sigue siendo una forma de ‘educar’ en las familias y centros educativos, y que las niñas y adolescentes mujeres se asumen responsables y creen que las personas adultas tienen derecho a gritar o golpear cuando algo no les parece.

3 CDN, Parte 1, Art. 2.2. 1989.

4 Observatorio Social del Ecuador (2018). Situación de la niñez y adolescencia en Ecuador. Una mirada a través de los ODS.

*En 2018, el 38% de niñas, niños y adolescentes han sufrido algún tipo de maltrato extremo y el 60% de las niñas y adolescentes violentadas en sus hogares piensan que se lo merecían.*

Normalizar la violencia de género desde la niñez, es decir, convertirla en un hecho inherente a su condición de mujeres, dificulta que ellas puedan identificar, prevenir y responder a la violencia a lo largo de su vida. Si el círculo de la violencia no se rompe, se repetirá en muchas de sus relaciones interpersonales, si no es en todas. Es así que, en el país, se reporta un femicidio cada 3 días, perpetrado, en su mayoría, por parejas o exparejas<sup>5</sup>.

Para prevenir la violencia, desde sus raíces, varias organizaciones comprometidas con los derechos de la niñez, entre ellas Plan Internacional Ecuador, han sumado esfuerzos para incidir en la reforma al CONA<sup>6</sup>, desde 3 ejes: la inclusión de una sección específica sobre niñas y adolescentes mujeres; la prohibición del castigo corporal para generar un marco jurídico que prevenga, sancione y desnormalice la violencia y restituya derechos; y el restablecimiento de un sistema especializado y específico para la protección y garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes, a nivel nacional y local, que cuente con los recursos necesarios.

El artículo 19 de la CDN insta a los Estados a proteger a la niñez de toda forma de perjuicio, incluido el abuso sexual, bajo la custodia de padres o cualquier otra persona<sup>7</sup>. Una de las vulneraciones más graves y de los ejercicios de poder más crueles hacia las niñas es la violencia sexual. Cada día, 7 niñas menores de 14 años dan a luz, la mayoría son casos de violación en los entornos más cercanos<sup>8</sup>, el 65% por familiares. En Ecuador, el incesto no está tipificado; es decir, la violación a una niña por parte de un familiar (padre, abuelo, primo), quien debería garantizar su protección, no es delito. Frente a esto, es urgente tipificarlo en la ley y es vital que los hogares garanticen el derecho de las niñas a una vida libre de violencia; que los 'secretos' familiares salgan a la luz y se reconozcan como delitos, y que el Estado garantice la no impunidad a los perpetradores y las medidas de reparación para las sobrevivientes, sin vulnerar algún otro de sus derechos.

5 CEPAM, Comunicado, mayo 2019: <https://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/nacional/500086-ecuador-cada-72-horas-se-comete-femicidio>

6 Código Orgánico de Niñez y Adolescencia.

7 CDN. Artículo 19. 1. 1989.

8 Observatorio Social del Ecuador (2018). Situación de la niñez y adolescencia en Ecuador. Una mirada a través de los ODS.

*Cada día, 7 niñas menores de 14 años dan a luz, la mayoría son casos de violación en los entornos más cercanos, el 65% por familiares. En Ecuador, el incesto no está tipificado; es decir, la violación a una niña por parte de un familiar (padre, abuelo, primo), quien debería garantizar su protección, no es delito.*

En relación al trabajo infantil, la CDN es el punto de partida histórico para las políticas de erradicación. El artículo 32 demanda la protección de niñas, niños y adolescentes frente a la explotación económica y cualquier trabajo que sea peligroso, obstaculice su educación, o sea nocivo para su salud y desarrollo integral. Es así que el Ecuador define la edad mínima para trabajar e identifica las peores formas de trabajo infantil para su abolición. Sin embargo, las niñas de los sectores en mayor condición de vulnerabilidad siguen asumiendo las actividades domésticas y de cuidados desde los 5 años<sup>9</sup>.

Legalmente, el trabajo doméstico no remunerado es trabajo infantil; pero las familias, la sociedad, e incluso las niñas y mujeres, lo perciben como ayuda o responsabilidad natural, obviando que éste, y ellas, sostienen la economía familiar, la del país (20% del PBI<sup>10</sup>) y, sobre todo, la vida misma.

La desvalorización e imposición del trabajo doméstico determina el rol de servicio y sumisión que ejercen las mujeres a lo largo de sus vidas. Ellas aprenden, desde niñas, a asumirlo como inherente a sí mismas y mientras más tiempo dedican a estas actividades, que demanda su fuerza laboral y afectiva, disminuyen sus oportunidades de estudiar, jugar, participar y organizarse. Este empobrecimiento de tiempo evidencia que no es formativo en absoluto, sino un impedimento para que las niñas y adolescentes mujeres alcancen su autonomía socioeconómica.

En Ecuador está permitido que las y los adolescentes de 15 a 17 años trabajen si se garantiza sus derechos y dignidad. 142.580 niñas y adolescentes mujeres, de 5 a 17 años, están trabajando en la actualidad; 20% dentro y 80% fuera del hogar. El Censo 2010 incorpora criterios específicos sobre trabajo no remunerado del hogar, pero la definición dentro y fuera del hogar es confusa y no especifica rangos de edad para determinar si se realizó dentro de la ley<sup>11</sup>.

9 Plan Internacional Ecuador, La realidad del trabajo doméstico de niñas y adolescentes en Ecuador, mayo 2014.

10 INEC, Cuentas Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares 2007-2015, 2019

11 Observatorio Social del Ecuador, Estudio sobre el trabajo remunerado y no remunerado del hogar en niñas y adolescentes en Ecuador, 2019.

En relación a la garantía de la dignidad, las niñas y adolescentes mujeres denuncian la violencia ejercida por parte de sus empleadores, el espacio de confinamiento y la herencia de servidumbre patriarcal, colonial y clasista que prevalece en el trabajo doméstico<sup>12</sup>. De cara al Censo 2020, es necesario contar con estadísticas precisas y con análisis cualitativos desde una perspectiva de género, para identificar la complejidad que encierra esta problemática, su especificidad y evolución histórica con la intención de dismantelar el ejercicio estructural de violencia hacia las niñas y las adolescentes mujeres.

Ecuador es el segundo país de la región con el índice más alto de embarazo adolescente. Para atender el interés superior de las niñas y las adolescentes mujeres, es necesario que las familias y centros educativos impartan, desde la primera infancia, Educación Integral de la Sexualidad en todos los niveles de educación, desde una perspectiva de género y derechos para prevenir la violencia sexual y el embarazo en la adolescencia. Las y los adolescentes demandan, de manera urgente, servicios de Salud Sexual y Reproductiva respetuosos y amigables, y métodos anticonceptivos modernos, accesibles y de calidad. El embarazo adolescente es una de las razones principales por las que las niñas y mujeres adolescentes se ven obligadas a enfrentar uniones tempranas forzadas que, en su mayoría, resultan en embarazos subsecuentes, reproducen círculos de violencia e impiden la autonomía socioeconómica.

En este sentido, es importante hacer un llamado al Estado a priorizar este tema y destinar los recursos necesarios para la implementación de políticas públicas intersectoriales de prevención del embarazo infantil y adolescente y leyes para erradicar la violencia hacia las niñas y mujeres.

*Las y los adolescentes demandan, de manera urgente, servicios de Salud Sexual y Reproductiva respetuosos y amigables, y métodos anticonceptivos modernos, accesibles y de calidad.*

La CDN es, sin duda, una herramienta para avanzar en materia de derechos de las personas durante toda su vida porque pone en el centro de la discusión temas vitales de la niñez; pero, tres décadas de trabajo cercano y comprometido con la niñez y adolescencia y de estudios exhaustivos sobre la realidad de desprotección y violencia, evidencian que las niñas y las mujeres adolescentes

---

12 Idem

enfrentan diferentes vulneraciones a sus derechos por su condición de género. La violencia hacia ellas limita sus oportunidades de tener una vida digna y, en muchos casos, pone en riesgo sus vidas; por lo que es urgente desplegar estrategias para prevenirla, responder, de manera asertiva e inmediata y, finalmente, erradicarla.

Detrás de cada estadística o situación de violencia, presentada en informes oficiales y/o noticias, o presenciada en el transporte público, las aulas o las familias, hay una niña. Como sociedad, estamos en deuda con ella, con todas, y con cada uno de sus derechos que incluyen el derecho a una vida libre de violencia, a no ser discriminadas, a desarrollarse y a participar para alcanzar su pleno potencial y autonomía.

La Agenda 2030 demanda que nadie quede atrás; para esto, es necesario poner a las niñas y a las adolescentes mujeres en el centro de la atención, de las políticas públicas, de las leyes, del presupuesto, y brindarles todas las herramientas que necesitan para fortalecer su autoestima, desarrollar su liderazgo y empoderarse. Cuando las niñas y las adolescentes aprenden, lideran y deciden, se vuelven protagonistas de sus vidas y reescriben su historia con justicia e igualdad. Cuando esto sucede, prosperan y, con ellas, sus familias y comunidades. Es hora de reescribir la historia junto a ellas, las niñas y las adolescentes en Ecuador.



## **Un balance crítico a 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño**

# Centro de Desarrollo y Autogestión - DYA

DYA es una organización no gubernamental latinoamericana que nace en Ecuador en julio de 1988. Hemos ejecutando programas que promueven el desarrollo social y económico de niños, niñas y adolescentes y sus familias en 20 de sus 24 provincias. Actualmente trabajamos además en Perú y Argentina.

Hace 30 años, en 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño. El logro más significativo del Ecuador - primer subscriptor de la Convención - fue el hecho de haber promovido la participación de niños, niñas y adolescentes, organizaciones sociales y de la sociedad civil, a lo largo de más de 10 años, en el diseño y contenido de lo que ahora conocemos como el Código de la Niñez y Adolescencia.

## **Introducción:**

Hace 30 años, en 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño. Ecuador fue el primer país que firmó y, desde aquel entonces, el Estado y las organizaciones sociales y de la sociedad civil han emprendido un proceso de debates, acuerdos y reflexiones con el propósito de encontrar las mejores vías de cómo llevar en la práctica aquella aprobación que significaba, por primera vez para la niñez del mundo, un progreso significativo, especialmente en aspectos hasta entonces sensibles como la educación, salud, alimentación y protección.

En el 2003, después de 14 años desde que el Ecuador había firmado la Convención, el Congreso de la República finalmente aprobó el Código de la Niñez y Adolescencia, en el marco de los derechos y con la participación de diferentes actores de la sociedad. Aquella visión de considerar a niños, niñas y adolescentes como objetos de protección, fue sustituida por el enfoque de sujetos de derechos; dos visiones totalmente diferentes. Por tanto, aquello que los diferentes actores de la sociedad, conjuntamente con el Estado ecuatoriano, han promovido durante los últimos 30 años, es precisamente la ejecución del numeral 1, del Artículo 2 de la Convención que dice:

“Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.”<sup>1</sup>

En este marco general de cambios significativos del Estado ecuatoriano referente a la niñez, se inscribe el siguiente balance de logros, dificultades y perspectivas para los siguientes años.

## **Aspectos históricos**

Desde que las Naciones Unidas declararon los derechos humanos como universales, en 1948, a lo largo de más de 70 años ha sido un tema de debate, críticas, acuerdos y polémicas entre los diferentes actores de la sociedad civil y el Estado como el garante de los derechos humanos. Sin embargo, hay avances significativos pero también encontramos dificultades importantes, por ejemplo:

<sup>1</sup> [https://www.unicef.org/ecuador/convencion\\_2.pdf](https://www.unicef.org/ecuador/convencion_2.pdf)

- Poner en práctica la declaración universal de los derechos humanos en países con diferentes procesos de desarrollo económico, social y cultural, hasta el día de hoy sigue siendo un problema en varios países del mundo.
- Los modelos económicos implementados, desde el keynesianismo al neoliberalismo, han privilegiado un desarrollo netamente económico sin tomar en cuenta el desarrollo social y cultural de la población, especialmente en los países tercermundistas.
- La participación democrática, en buena parte de países, sólo sirve de instrumento electoral. Aquellos ofrecimientos electorales, finalmente poco o nada terminan cumpliéndose, provocando desconfianza en los principios democráticos.
- A todo ello, se debe sumar dificultades que en los últimos años se han incrementado como la corrupción, la inseguridad, el desempleo y otros factores que ponen en riesgo los derechos humanos en varios países del mundo, sin ser la excepción el Ecuador.

### **Retos a superar**

En este marco general, la defensa de los derechos humanos dentro de la legislación del Estado sigue siendo una responsabilidad de los diferentes actores de la sociedad. Participación que efectivamente requiere una madurez política y una responsabilidad de prefiguración del país a corto y largo plazo, y en ese contexto, el papel de la niñez como la generación que debe asimilar las adquisiciones de una generación anterior, como continuidad de precautelar la sociedad, que pese a las contradicciones, es el grado de desarrollo más elevado que hasta ahora ha alcanzado la humanidad y con esos principios, aspirar a sociedades justas, menos violentas, inclusivas y democráticas.

Para ello, la sociedad ecuatoriana, con los logros alcanzados en los últimos 30 años, a nuestro modo de ver, tiene cuatro retos a superar:

1. Cómo unificar los derechos humanos universales con los derechos específicos de género; de auto identificación étnica de pueblos y nacionalidades; de mujeres, niñas y niños; y con derechos individuales y colectivos, partiendo del concepto de que el Ecuador es un Estado de Derechos y Justicia Social, según los dispone la Constitución, en el Art. 1.- “El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada”.

2. Reconocer las debilidades del Estado no implica desconocer sus logros, por tanto, los diferentes actores de la sociedad deben superar el discurso ideológico de los derechos contrastados con los verdaderos logros alcanzados.

3. Las sociedades siempre se han caracterizado por sus procesos evolutivos en movimiento; por tal razón, la incorporación de las nuevas generaciones al ejercicio de sus derechos, requiere de un Estado más consolidado en la garantía de los derechos de toda la sociedad.

*La incorporación de las nuevas generaciones al ejercicio de sus derechos, requiere de un Estado más consolidado en la garantía de los derechos de toda la sociedad.*

4. Si el Estado es el garante de los derechos inalienables de niños, niñas y adolescentes, tal como lo recomienda la Convención, eso significa que éste debe generar políticas públicas de protección hacia la eliminación del trabajo infantil, la desnutrición, explotación, trata y una serie de problemas que aquejan a buena parte de la niñez ecuatoriana.

### **Logros en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño**

El logro más significativo que el Ecuador alcanzó, como primer suscriptor de la Convención sobre los Derechos del Niño, es el hecho de haber promovido la intervención y la participación a lo largo de más de 10 años de niños, niñas y adolescentes, organizaciones sociales y de la sociedad civil, en el diseño y contenido de lo que ahora conocemos como el Código de la Niñez y Adolescencia. Un mérito de compromiso social y político de los diferentes actores a favor de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Es un logro histórico por los siguientes aspectos:

### **Superación de ideas sociales y culturales anacrónicas**

Antes que se suscribiera a la Convención sobre los Derechos del Niño, la Constitución de la República del Ecuador de 1978 y la codificación de 1996 (que introdujo algunas reformas) tienen elementos muy parecidos: se reitera el principio de que “la educación es deber primordial del Estado y la sociedad, derecho fundamental de la persona y derecho y obligación de los padres”<sup>2</sup>, es decir, pese a que el Estado reconocía su obligación respecto a la educación de niños y niñas, en última instancia, la obligación era de los padres.

<sup>2</sup> Situación de la niñez y adolescencia en Ecuador. Observatorio Social del Ecuador. 2019

Esta concepción jurídica del Estado, por una parte, y por otra, la concepción socio-cultural respecto a ser niño, se dan bajo la idea de que el niño era “objeto de protección”. Al concebir al niño como objeto de protección, las medidas sociales y económicas de un Estado tienen otro sentido pues son heredadas del colonialismo y de prácticas asistencialistas. Al concebir que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos, se ha permitido la construcción del Código de la Niñez y Adolescencia, en el marco de los derechos humanos universales. Este hito es histórico para la sociedad ecuatoriana.

## **Equidad y justicia**

El cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes ha dependido de la buena voluntad de los gobernantes de turno y, por tal razón, la exigibilidad para su cumplimiento ha sido necesaria y pertinente. No es posible promover el desarrollo sin inversión económica y social en la población infantil; esta exigibilidad, amparada en los derechos de los niños, ciertamente ha provocado avances positivos; independiente de posiciones políticas e ideológicas, se ha logrado que el Estado, poco a poco, asuma la responsabilidad con la niñez incidiendo en la disminución de la pobreza, tal como señala el Observatorio Social del Ecuador, que sostiene que “la pobreza en niños, niñas y adolescentes en Ecuador, medida por el ingreso del hogar, desciende entre el 2006 y el 2016 de 47% al 30%, es decir, 17 puntos porcentuales. En el mismo período, la pobreza por ingreso baja casi ocho puntos porcentuales: del 38% al 23%.”<sup>3</sup>

Así, otro hito histórico, producto de haber firmado la Convención de sobre los Derechos del Niño, es la exigibilidad para el cumplimiento de los derechos de la población infantil, en un marco legal y constitucional.

A partir de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por el Ecuador en 1990, como sostiene UNICEF, “la temática del trabajo infantil ha ido tomando importancia.”<sup>4</sup>

En 2006 se registra un promedio de casi 700 mil niños, niñas y adolescentes trabajando a nivel nacional; para el 2012 esa cantidad se reduce a un promedio de 300 mil niñas, niños y adolescentes trabajadores; una reducción de más del 50%, según la encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Sin embargo, según proyecciones levantadas y reconocidas por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), basadas en la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2012 y en la de Empleo, Desempleo y Subempleo, el índice de

3 <https://www.unicef.org/ecuador/LIBRO-UNICEF-FINAL-BAJA.pdf>

4 <https://www.unicef.org/ecuador/LIBRO-UNICEF-FINAL-BAJA.pdf>

trabajo infantil en el país llegó, en el 2018, a 201 634 niñas, niños y adolescentes de 5 a 14 años. Esto representa más del doble de lo reportado en el 2014, con 99 500 niñas, niños y adolescentes que viven en situación de trabajo infantil.

### **Dificultades y conclusión**

*Uno de los retos de la sociedad civil, a corto plazo, es garantizar su participación activa en las reformas al Código de la Niñez y Adolescencia, participar en la vigilancia de este proceso y exigir al Estado el cumplimiento de sus obligaciones.*

Frente a estos logros, evidentemente uno de los retos de la sociedad civil, a corto plazo, es garantizar su participación activa en las reformas al Código de la Niñez y Adolescencia, participar en la vigilancia de este proceso y exigir al Estado el cumplimiento de sus obligaciones.

Por otro lado, vemos que cada país tiene particularidades en su estructura económica, pero eso no lo hace inmune a los efectos que podría tener la economía mundial. Las dificultades que en el futuro próximo tiene que enfrentar nuestro país se relacionan con la desaceleración que está sufriendo la economía mundial. Eso implica una restructuración en la economía nacional, que si no se la hace pensando en el beneficio de todo el país, los resultados pueden perjudicar seriamente los logros que, hasta ahora, el Ecuador ha alcanzado con los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Si aquellos esfuerzos por reducir la pobreza no se sostienen, evidentemente la población más afectada serán las niñas y los niños, y aquellos resultados de erradicar el trabajo infantil, disminuir la mortalidad infantil, y mejorar el acceso a la educación y la salud, que se prevén para el siguiente período, pueden estancarse y en peor de los casos, retroceder.



**A 30 años de la Convención sobre  
los Derechos del Niño ¿Una  
reforma normativa para avanzar  
o retroceder?**

Patricia Calero Terán

## Patricia Calero Terán

Defensora de derechos humanos y de la niñez y adolescencia. Miembro del Colectivo de Género y Acción Política. Abogada y Máster en Relaciones Internacionales Iberoamericanas. Experta en derechos humanos, derechos de la niñez y adolescencia y de las mujeres. Consultora, investigadora y capacitadora.

La Convención sobre los Derechos del Niño representó un cambio de paradigma en la relación entre adultos y niños, niñas y adolescentes que definió, principalmente, responsabilidades del Estado en la protección y garantía los derechos de este grupo de la población. Transcurridos 30 años de la ratificación por parte del Estado ecuatoriano, la situación de la niñez y adolescencia no ha cambiado, al contrario, la vulneración de sus derechos es pan de todos los días.

El tsunami reformista de Montecristi trajo consigo regresividad en los marcos normativos y las políticas públicas, además del desmantelamiento sistemático del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia; y, no ha terminado, estamos a las puertas de una reforma al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, sin gestión de riesgos. Así pues, es necesario reorganizar el movimiento social de defensa de los derechos humanos de la niñez ecuatoriana y plantear una agenda de exigibilidad.

## Una rápida mirada al paradigma de la CDN

La Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN o Convención) ha llegado a su edad adulta; hace 31 años la Asamblea General de las Naciones Unidas la aprobó casi de manera unánime. El 7 de marzo del 2020 se cumplen 30 años de su ratificación por parte del Ecuador. Este instrumento internacional de carácter vinculante representa para el Estado, la sociedad y las familias un cambio de paradigma en la forma de considerar y relacionarse con los niños, niñas y adolescentes:

Jurídicamente, de “incapaces”, la Convención da un salto cualitativo al reconocer a niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos. Este reconocimiento trae consecuencias en las obligaciones del Estado frente a los sujetos de derechos. Dejan de ser “un asunto privado” para convertirse en responsabilidad del Estado” que está obligado a garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Éticamente, se pasa del “atender necesidades insatisfechas” a “garantizar el ejercicio de sus derechos”, por tanto, la responsabilidad del Estado se hace visible y presente en políticas públicas que garanticen ese ejercicio de derechos.

Socialmente, de “invisibles” y “asunto de la familia” se pasa a la consideración de su actoría social y política. Sí; política, con voz y opinión propia respecto de “aquellos asuntos que les afecten e interesen”, para lo cual los diferentes actores de la sociedad civil deben aprender a escuchar estas voces; y, nuevamente, el Estado tiene la obligación de asegurar que sean escuchadas.

En 1998 el Ecuador, como Estado Parte de la Convención, realizó un primer avance fundamental en la Constitución aprobada en aquel entonces: reconoció la ciudadanía social de niños, niñas y adolescentes; incorporó como obligatorio el principio del interés superior y prioridad absoluta de sus derechos; y definió obligaciones para la garantía de esos derechos tales como atención prioritaria para las niñas y niños menores de seis años de edad; prevención y protección especial frente a diferentes situaciones de amenaza o vulneración de sus derechos; el derecho de todo niño, niña o adolescente a que se respeten sus garantías constitucionales; administración de justicia especializada, entre otros (arts. 48 a 51); además, estableció como modelo de actuación para asegurar y garantizar sus derechos, una actuación sistémica, descentralizada, con la obligación de articulación del sector público y privado, con un organismo de carácter nacional integrado por el Estado y la sociedad civil de forma paritaria para la definición de las políticas públicas. El Sistema Nacional Descentralizado

de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, con estas características, fue regulado en el Código de la Niñez y Adolescencia, que entró en vigencia el 3 de enero de 2003.

El Código de la Niñez y Adolescencia en el Ecuador ameritó un proceso de largo tiempo (desde 1998 hasta 2003). Fue construido participativamente por niños, niñas, adolescentes, personas adultas defensoras de derechos de la niñez y adolescencia, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales y un sinfín de actores nacionales, locales, públicos y privados; nacionales e internacionales. El Código representó un acuerdo ético y político del mundo adulto con los niños, niñas y adolescentes. Éste acuerdo tenía un fin: garantizar sus derechos, lo que implicó la generación de acciones y espacios a partir de escuchar su voz y exigencias -sin intermediaciones adultas-, mismas que fueron incorporadas efectivamente en la propuesta presentada al Congreso Nacional.

*El Código representó un acuerdo ético y político del mundo adulto con los niños, niñas y adolescentes.*

### **El tsunami reformista de Montecristi**

Con excepción de lo dispuesto respecto del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (cuya definición fue eliminada), la Constitución de Montecristi (2008) mantuvo, en general, los elementos de su predecesora en relación con el principio del interés superior, la prevalencia de los derechos (artículo 44), el reconocimiento de sujetos plenos de derechos, establecido en el artículo 45 que señala “gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad”; y la definición de la obligación de atención prioritaria, protección especial, justicia especializada, entre otros.

Sin embargo, es justamente este aparente mínimo cambio, el que ha significado un retroceso sustancial en relación con la protección y garantía de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes. La Carta de Montecristi asestó un golpe en pleno centro, al que se suma la posterior reforma normativa; basta para ello ver las cifras que evidencian la situación en la que se encuentran<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Los datos a continuación fueron tomados de: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021. 2018. Quito. Págs. 38, 67, 71, 89, 91.

- Niños, niñas y adolescentes representan el 36% de la población ecuatoriana; 24% está conformado por niños y niñas, 12% por adolescentes.
- Al 2012, más de 17 mil niños, niñas y adolescentes en el país habían sido atendidos en las unidades de atención a la familia del MIES.
- Al año 2016, más de 3000 niños, niñas y adolescentes se encontraban en programas de acogimiento, sea institucional o familiar.
- Al año 2017, más de 27 adolescentes de entre 12 y 17 años de edad fueron madres; y al menos 10 niñas menores de 11 años de edad también lo fueron en este año.
- El 13% de adolescentes de entre 13 y 17 años de edad afirmaron que una de sus amigas de entre 12 y 17 años alguna vez abortó.
- A mayo de 2018 se contabilizaban más de 3300 casos de violencia sexual en Niñas, Niños y Adolescentes sobre sus derechos contra de niños, niñas y adolescentes de los cuales 1677 eran de fuera del Sistema Educativo y 1623 dentro de éste.
- A 2017, el MIES estimaba que en Ecuador existían 300 mil niños, niñas y adolescentes que trabajan y estudian.

Estas cifras, que no representan la totalidad de problemáticas que afectan a la niñez y adolescencia en el Ecuador, dan cuenta que con los cambios constitucionales de 2008 no se logró reducir las situaciones de amenaza o vulneración de derechos, al contrario, la reforma normativa impulsada ha llevado a que, en el país, nuevamente los niños, niñas y adolescentes sean invisibilizados y mal atendidos, en la lógica del llamado “enfoque intergeneracional”.

En efecto, el Código de la Niñez y Adolescencia no había cumplido los 7 años de vida y empezó una vorágine de cambios que terminaron con la eliminación de los pocos avances logrados en relación con políticas públicas, recursos, servicios e institucionalidad especializada: el INNFA<sup>2</sup> con más de 60 años de vida, fue transformado en un instituto público, para posteriormente ser incorporado al MIES<sup>3</sup> y finalmente eliminado. Los servicios especializados que brindaba este Instituto, en todo el país, tanto de desarrollo infantil, como de protección especial y emergente, fueron barridos por el tsunami reformista de la “intergeneracionalidad y el ciclo de vida”.

La aprobación del Código Orgánico de la Función Judicial supuso la eliminación de la administración de justicia especializada que apenas empezaba a establecerse; así como la aprobación de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad trajo consigo la eliminación de toda la especialidad y especificidad, dejando a salvo únicamente un mecanismo de protección, las juntas cantonales de protección de derechos, que al final también fue afectado por el tsunami, con la aprobación de la Ley Orgánica para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer.

---

<sup>2</sup> Instituto Nacional de la Niñez y la Familia

<sup>3</sup> Ministerio de Inclusión Económica y Social antes Ministerio de Bienestar Social

En este período de reforma post Montecristi, el movimiento social por los derechos de la niñez y adolescencia, al igual que el movimiento social ecuatoriano, vivió intervenciones desde el gobierno de ese entonces, que determinaron cambios: por un lado, buena parte de sus líderes y lideresas se incorporaron al gobierno, al igual que en otros espacios sociales, se argumentó el que era fundamental estar “dentro” para defender los asuntos relativos a los derechos de niños, niñas y adolescentes; otra parte confrontó las imposiciones y cambios de la lógica intergeneracional que se imponían, pero confrontaban de forma reservada y muy débil o articulada a los espacios de participación creados y controlados por la institucionalidad gubernamental; otra parte dejó de hacerlo, puesto que la persecución que se implantó en este período, determinó limitaciones a la libertad de opinión y la persecución a líderes sociales llegó también a este sector<sup>4</sup>.

*El concebir a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, con autonomía y capacidad para expresarse y exigir su cumplimiento, no logró entrar en el corazón de la sociedad, de las personas.*

Este “tsunami” reformista dejó en evidencia que:

1. El movimiento social por los derechos de la niñez y adolescencia era un espacio frágil, al cual le faltaban actores sociales. Este movimiento no fue capaz de generar alianzas y acuerdos con otros movimientos. Pero sobre todo evidenció que le faltaba actoría real y autónoma de los niños, niñas y adolescentes, quienes fueron tutelados por organizaciones con agenda propia.
2. Las y los defensores de derechos de la niñez y adolescencia no tuvimos la capacidad de defender los logros alcanzados con la aprobación del Código de la Niñez y Adolescencia; nos quedamos en el limbo de haberlo logrado, y no vimos, o no quisimos ver, todo aquello que se venía; es más, muchos -sino la mayoría- aceptaron de manera silenciosa los cambios de la Carta de Montecristi, sin evidenciar y confrontar los retrocesos que acarrea consigo.
3. El Estado no solo que no había logrado interiorizar los cambios que conllevaba la reforma normativa realizada, sino que vio la posibilidad de suprimir aquello

<sup>4</sup> Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico del Ecuador. Aprobadas por el Comité en su 117º período de sesiones (20 de junio a 15 de julio de 2016). CCPR/C/ECU/CO/6. Agosto 2016. Párr. 27 a 32

que le implicaba “mayores gastos”. Aunque tuvo la enorme habilidad de “incorporar” en el discurso el término “interés superior”, vaciado de contenido pero fácil de repetir y escribir tantas veces cuantas fuere necesario. Así, se borraron del mapa las políticas decenales nacional y locales de niñez y adolescencia; la institucionalidad específica se transformó en institucionalidad para todos los grupos de población que no tuvieran dónde colocar; y los servicios se transformaron en intergeneracionales y de ciclo de vida. El período post Montecristi trajo consigo el desmantelamiento sistemático de la especialidad y especificidad, con el silencio temeroso o cómplice de las organizaciones y personas defensoras de los derechos de este grupo de la población.

4. El concebir a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, con autonomía y capacidad para expresarse y exigir su cumplimiento, no logró entrar en el corazón de la sociedad, de las personas. Ni siquiera en otros grupos sociales se logró posicionar el alcance de su reconocimiento o de la especificidad de sus derechos; tanto así, que no consideraron importante que las instituciones especializadas dejaran de serlo (tal es el caso de las juntas cantonales de protección de derechos), y que la política de protección especial para la niñez y adolescencia dejara de existir al desaparecer sus servicios especializados (Centros de Protección de Derechos, posteriormente denominados Servicios de Protección Especial-SEPES<sup>5</sup>).

En conclusión, el proceso de reforma desde la Carta de Montecristi, y la consecuente reforma normativa (que no ha concluido), ha llevado a que los asuntos relacionados con la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes queden en la indefinición y que los avances teóricos alrededor de la Doctrina de la Protección Integral, queden en meros enunciados vaciados de contenido.

### **La reforma al CONA, sin gestión de riesgos**

La indefinición y falta de conocimiento sobre los enunciados normativos de la Doctrina de la Protección Integral, están presentes en la actual reforma al Código de la Niñez y Adolescencia.

La reforma exigida por diferentes actores de la sociedad civil planteó, en 2017, la necesidad de que se “fortalezca” el Código dándole nuevamente sentido al Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, entendido como un Sistema estratégico en el que se articulan las decisiones del Estado para garantizar los derechos de este grupo de población a partir de normativa y políticas públicas de protección integral, recursos específicos y especializados, programas y servicios, todo lo cual implica la participación

<sup>5</sup> En la actualidad regulados en la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y desfinanciadas en el Proforma Presupuestaria del 2020.

diversa de actores gubernamentales y no gubernamentales cuyos roles están articulados sistémicamente y son sustentados en los principios de la Convención, de manera particular en el principio del interés superior; un Sistema en el cual el Estado y su institucionalidad respondan a las obligaciones asumidas en los instrumentos internacionales que ha ratificado, a partir de las políticas públicas.

Para ello el Código de la Niñez y Adolescencia definió cinco ejes:

1. Políticas sociales básicas y universales, que nacen de la responsabilidad de los sectores que conforman el Sistema de Inclusión Social, aquellas que implican el aseguramiento de derechos de toda la población y se consideran mínimas, tales como educación, salud, seguridad social, trabajo, ciencia, tecnología, recreación, deporte, vivienda, entre otras, cuyo cumplimiento por parte del Estado debe asegurar la inclusión de todas las personas; y además prevenir cualquier forma de exclusión y discriminación. Estas políticas deben caracterizarse por su permanencia y ampliación, no solo en cuanto a cobertura sino en calidad, lo que implica un mejoramiento del ejercicio de estos derechos en su conjunto.

2. Políticas de protección emergente, para dar respuestas emergentes a la situación de los niños, niñas y adolescentes y sus familias, tales como la extrema pobreza, la movilidad humana, la atención frente a desastres naturales.

*Siendo el Estado el obligado a garantizar los derechos, en las propuestas se convierte en una responsabilidad de las personas.*

Estas políticas, a diferencia de las anteriores, se caracterizan por ser temporales respecto de la población a la que se dirigen, no así de la obligación del Estado de establecerlas. La temporalidad obliga al Estado a definir estrategias que permitan a la población que accede a las mismas, promover el logro de su autonomía, por tanto, deberán permanecer hasta la superación de la crisis que les afecta.

3. Políticas de protección especial, encaminadas a proteger y restituir los derechos amenazados o vulnerados de niños, niñas y adolescentes, y atender las causas que provocan tal situación. Son políticas que tienen una temporalidad respecto de los niños, niñas y adolescentes que acceden a éstas pero que, respecto del Estado, son permanentes puesto que deben asegurar las acciones para la atención de cualquier situación que se presentare, no solo con servicios

que tengan un nombre interesante, sino con personal especializado y específico, y con recursos.

4. Políticas de defensa, protección y exigibilidad, que implica el contar con los mecanismos adecuados, oportunos y especializados para proteger y restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes, tales como la administración de justicia especializada, con operadores de justicia especializados, que cuenten con equipos técnicos capacitados; y las juntas cantonales de protección de derechos. Estos mecanismos deben asegurar el acceso no solo de la población en general, padres y madres, sino particularmente de aquellos a quienes se les ha reconocido como sujetos de derechos: los niños, niñas y adolescentes.

5. Políticas de participación, orientadas a la construcción de la actoría social y ciudadanía de niños, niñas y adolescentes para la exigibilidad de sus derechos; que definan mecanismos efectivos para que su voz sea escuchada y su opinión realmente incorporada en las decisiones de las autoridades; y, la obligación de informarles sobre aquellas propuestas que han sido o no consideradas<sup>6</sup>.

Al contrario, esto que debería ser el eje de la reforma, está ausente. El tsunami reformista se ha convertido en una vorágine de atención a los problemas e intereses particulares de personas e instituciones, assembleístas y organizaciones; tanto así que, en los textos de la reforma (varios) que han circulado, hay una constante: siendo esta una reforma de la norma que regula la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes, encontramos que se habla de la forma de asegurar los derechos de otros actores (padres y madres); siendo el Estado el obligado a garantizar los derechos, en las propuestas se convierte en una responsabilidad de las personas (definición del Sistema<sup>7</sup>); o que siendo necesario establecer de qué forma se hace efectivo el interés superior, la especialidad y especificidad tanto en las políticas como en los servicios e institucionalidad, éstas aparecen de manera formal sin mecanismos y reglas claras.

De otro lado, la sociedad civil alrededor de la defensa de los derechos de la niñez y adolescencia continúa frágil y fragmentada. En sus espacios aún priman intereses y agendas particulares, ya sean personales o institucionales, lo cual evidencia que no existe; y, que la voz de la niñez y adolescencia está ausente.

Además, encontramos en el escenario político y social el resurgimiento de voces que cobran fuerza, con posiciones anti-derechos, que retornan peligrosamente a aquellos imaginarios de que las y los niños son asunto de la familia; aquello de con mis hijos no te metas”, caló en una Asamblea Nacional a la que le interesa

---

6 La Observación General 12 del Comité de Derechos del Niño establece con claridad las pautas a seguir. Por lo que llama la atención que en la propuesta de reforma (hasta ahora conocida), esto no se haga visible.

7 Propuesta de reforma al Libro Tercero presentada a la Comisión por el Colectivo Compromiso Niñez; y, Propuesta de Reforma al Libro Tercero presentada al pleno de la Comisión Ocasional por la subcomisión creada para el efecto.

poco o nada la niñez ecuatoriana. Así lo ha demostrado, pues asumió estas posiciones, claramente inconstitucionales y regresivas, que se han expresado en diferentes decisiones.

La votación que se expresó en relación con la despenalización del aborto por violación fue una señal de alerta que se sumó al tratamiento superficial que se dio a la investigación realizada por la llamada “Comisión AAMPETRA” a los gravísimos casos de ocultamiento de la violencia sexual en el sistema educativo; o a la falta de interés para crear una Comisión Permanente dentro del Organismo Legislativo para atender los asuntos relativos a los derechos de niños, niñas y adolescentes.

A este escenario debemos agregar que el 2020 es un año preelectoral, lo que convierte a la reforma tan solo en una carta de presentación; los temas de fondo no solo que no son tratados sino que no conviene tratarlos, pues acarrearía una serie de cambios en la normativa, la institucionalidad y -sobre todo- en los presupuestos que deberán plantear las diferentes instituciones; y, por supuesto, en las ofertas de campaña que deberán presentar los actores políticos.

En conclusión, esta es una reforma que corre el riesgo de retroceder aún más porque fundamentalmente carece de participación social, principalmente de quienes serán las personas afectadas, es decir, niñas, niños y adolescentes. Una reforma sin gestión de riesgos frente a la continuidad del tsunami reformista de Montecristi.

### **¿Oportunidades, desafíos?**

Como en todo proceso social y político, existen oportunidades:

1. Por supuesto, la reforma al Código en sí misma, como una agenda de exigibilidad desde la sociedad civil, personas y organizaciones defensoras de derechos de la niñez y adolescencia; a la cual le dotemos de contenido. Un contenido que debe ser construido en un amplio proceso participativo, independiente de la institucionalidad, de manera que no exista condicionamientos respecto de la propuesta. Esta construcción participativa debe permitirnos rediseñar el “modelo del Estado garante de los derechos de la niñez y adolescencia”.

Este proceso participativo debe responder a la posibilidad de reconstruir aquello que la izquierda llamaba “la base social”, y que sabiamente una militante de los derechos de la niñez y adolescencia denominaba “tejido social”<sup>8</sup>. Para ello deberá de-re-construirse el lenguaje y concepciones tecnocráticas alrededor de los derechos. Es necesario acercarse a las realidades de la población, de la gente, comprender estas situaciones y recoger sus requerimientos respecto del Estado.

<sup>8</sup> Haciendo referencia al tejido de las redes de pesca y su capacidad para “abrazar” y “acoger” lo que encuentran en el mar.

En este camino habrá que de-construir y re-construir con la población sus concepciones respecto de las relaciones adultos/as vs. niños/as; padres y madres vs. hijos e hijas; en los diversos espacios cotidianos de quienes deben ser el centro de la reforma: niños, niñas y adolescentes. Así pues, la oportunidad es impulsar un proceso de formación compartido respecto de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

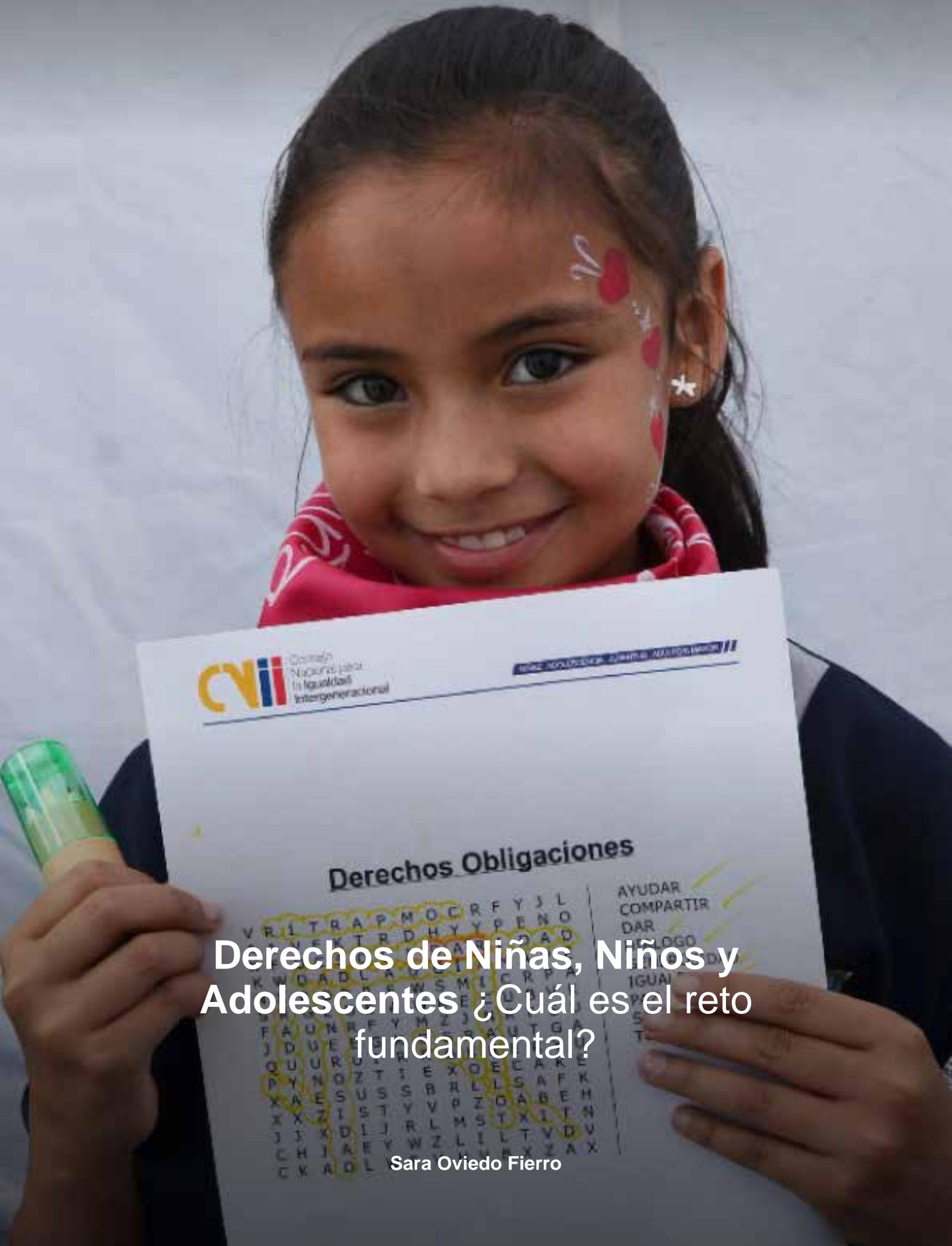
2. Como resultado de lo anterior, otra oportunidad y desafío evidente es que, a partir de este proceso de construcción, sea posible reconstruir el o los movimientos sociales de niños, niñas y adolescentes, con ellos y ellas como actores autónomos. Espacios definidos por este grupo de actores, desde y como consideren pertinente, en el que las/los adultos que acompañemos, hagamos eso justamente, acompañar, escuchar, apoyar, pero no dirigir.

De igual forma, y por qué no, reconstruir el o los movimientos sociales de personas adultas defensoras de los derechos de la niñez y adolescencia. Personas y organizaciones, que se articulen alrededor del fin de defender los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes. Un espacio que sume a organizaciones no gubernamentales, pero que lleve principalmente a organizaciones sociales, gremiales y otros actores de la sociedad civil. Un espacio que amplíe alianzas y genere acuerdos con otros espacios organizados tales como mujeres, indígenas, estudiantes. En los que podamos sumar la fuerza de la razón por los derechos humanos y contener el tsunami reformista.

El desafío en la coyuntura es contar con una agenda política de la niñez a nivel nacional y articulada a nivel local que, como se ha dicho antes, dote de sentido a cualquier reforma que pretenda hacerse. Frente a lo cual se requiere una sociedad civil con acuerdos claros respecto la reforma y estrategias comunes para impulsar este proceso social.

## **Bibliografía**

- CDH. (Agosto, 2016). Observaciones finales sobre el sexto informe periódico del Ecuador. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos.
- CNII. (2018). Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021. Quito: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.
- CNII, Plan Internacional, OSE, UNICEF. (2014). La Niñez y Adolescencia en el Ecuador Contemporáneo. Avances y brechas en el ejercicio de derechos. Quito: Noción.
- Comité de Derechos del Niño. (2009). Observación General 12 sobre el Derecho del Niño a ser escuchado. Adoptada en su 51 período de sesiones CRC/C/GC/12.



# Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes ¿Cuál es el reto fundamental?

Sara Oviedo Fierro

## Sara Oviedo Fierro

Máster en Sociología y Ciencias Políticas. Coordinadora de la Coalición Nacional contra el Abuso Sexual en Ecuador. Miembro del Comité de los Derechos del Niño de la Naciones Unidas 2013 - 2017. Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia del Ecuador 2004 - 2012. Delegada del Ecuador al Instituto Interamericano de la Niñez de la Organización de Estados Americanos 2004 – 2012 y Presidenta de su Consejo Directivo 2006 - 2008.

A la hora de hablar de la garantía de derechos es necesario analizar la relación directa entre la participación de niñas, niños y adolescentes y la superación del adulto-centrismo y patriarcalismo de la sociedad en la que deben construir sus vidas y proyectos, aún a contra corriente. Esta participación ha sido reconocida en procesos sociales actuales.

A los 30 años de aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño por la Asamblea General de las Naciones Unidas podemos decir, sin temor a equivocarnos, que la humanidad no va a dar marcha atrás en los derechos reconocidos a las niñas, niños y adolescentes del mundo porque creemos que se ha avanzado en generar una conciencia mundial sobre la protección que requieren y de la que son corresponsables el Estado, la sociedad y las familias.

*Cambios positivos e importantes se han producido en cumplimiento de los nuevos paradigmas que planteó la Convención hace ya treinta años, pero que conviven con situaciones flagrantes de vulneración de derechos.*

Conciencia que se expresa en diferentes niveles de cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia en el mundo, a pesar de las variadas posiciones existentes, desde un apoyo muy comprometido de líderes mundiales y regionales como Mandela a desafortunadas posiciones como la del líder del partido VOX, Santiago Abascal, que dijo justamente el día de la celebración de la Convención, que “estudiará” pedir que España se descuelgue de la Convención de los Derechos del Niño de la ONU.

En efecto, hay diferentes ejemplos en la vida de niñas, niños y adolescentes, en sus familias y en la sociedad que son una evidencia de esos cambios positivos e importantes que se han producido en cumplimiento de los nuevos paradigmas que planteó la Convención hace ya treinta años, pero que conviven con situaciones flagrantes de vulneración de derechos que afrontan la mayoría de la niñez y adolescencia en el mundo y en nuestro país.

El más representativo avance en la vida de niñas, niños y adolescentes es, sin duda, su activa participación en los acontecimientos políticos que están marcando la vida de sus países y del mundo; la pakistaní Malala Yousafzai conocida por su activismo a favor de los derechos civiles, luchó especialmente por el derecho a la educación en su país y región; y Greta Thunberg, adolescente sueca, es una activista por el cambio climático cuya influencia a escala mundial ha logrado aglutinar y canalizar la enorme preocupación que existe en los jóvenes del mundo.

*“En el mundo entero, los adolescentes colaboran de manera positiva en muchas esferas, contribuyen en favor de la paz, los derechos humanos, la sostenibilidad del medio ambiente y la justicia climática”.*

Estos son solo dos ejemplos individuales, indiscutibles y significativos, que se complementan con la participación masiva y activa de niñas, niños y adolescentes Niñas, Niños y Adolescentes en procesos sociales como el de Chile, donde intervienen incluso en la “primera línea”<sup>1</sup> de la resistencia. Es una participación política, asumiendo lo político como la disputa para cambiar el orden establecido de cosas, es decir, la inequidad en la distribución de la riqueza. Se incorporan activamente en estas protestas sociales porque justamente, los regímenes políticos y las crisis económicas que está viviendo América Latina y el Caribe, les están golpeando directamente.

Participación política que fue ya registrada en la Observación General # 20 de la Convención de los Derechos del Niño, cuando se plantea que “En el mundo entero, los adolescentes colaboran de manera positiva en muchas esferas, contribuyen en favor de la paz, los derechos humanos, la sostenibilidad del medio ambiente y la justicia climática”. Y que se consolidó cuando el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño dedicó el Día de Debate General de 2018 al tema “Proteger y Empoderar a los Niños, Niñas y Adolescentes como Defensores de los Derechos Humanos”, que ayudo a consolidar y legitimar su participación activa en todos los ámbitos de defensa de sus derechos.

He querido priorizar este ámbito, a otros en los que se ha observado importantes avances, como el crecimiento del acceso a la educación básica; las bajas en los niveles de desnutrición y mortalidad; y, mejoras en otros derechos sociales básicos, porque creo que su participación activa y política en los movimientos sociales del mundo acelerará el cumplimiento de los derechos, convirtiéndose en una garantía para que ello ocurra.

Las vulneraciones que la gran mayoría de niñas, niños y adolescentes viven día a día, al no tener garantizados sus derechos a alimentación, educación, recreación, salud, vivienda, seguridad, a vivir en su país, al cuidado familiar, es decir, los derechos sociales básicos, son consecuencia de la existencia de estructuras económicas inequitativas y de explotación.

<sup>1</sup> Primera línea, se ha dado en llamar, a la instancia de jóvenes, adolescentes y niños que se ponen al frente de las movilizaciones para resguardar a la manifestación. Requiere de mucho valor y entereza para cumplir con responsabilidad aquello en lo que se han comprometido.

Estas causas ligadas a sistemas de concepciones y comportamientos adultocéntricos, comprometen aún más su situación de vulneración porque hacen que existan formas de crianza, de educación y de relación violentas que, no sólo ponen en peligro su integridad personal, sino que comprometen su futuro y perpetúan la violencia en las familias y sociedades.

*La consecución de los derechos de la niñez está insolublemente ligada al cambio de estructuras económicas, sociales y culturales.*

La existencia de estas estructuras y culturas dan coherencia a la participación política de niñas, niños y adolescentes en los movimientos sociales y compromete a los defensores de sus derechos con las reivindicaciones más sentidas de la humanidad por una mejor distribución de la riqueza y un cambio del orden establecido. Dicho en otras palabras, definitivamente la consecución de los derechos de la niñez está insolublemente ligada al cambio de estructuras económicas, sociales y culturales.

Hay aspectos de este proceso de cambio, en los que nos podemos comprometer en conmemoración de este 30 aniversario de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, lo que además es fundamental para que siga logrando los cambios para los que fue aprobada; se hace referencia a dismantelar el sistema adultocéntrico que sostiene el orden de cosas actualmente existentes, junto con otros sistemas culturales como el patriarcado.

Sistema adultocéntrico, entendido en las tres dimensiones que nos plantea Klaudio Duarte Quapper quien las considera sus “dimensiones estructurantes”. La primera de ellas, es que este sistema ha organizado el ciclo vital poniendo como eje la adultez: razón de ser de la vida para el sistema capitalista, al ser la edad productiva/consumo/reproductiva; quienes están en esa edad lideran y controlan los Estados y sociedades. Se basa en esa concepción del ciclo vital como un arco/montaña, la parte ascendente es la niñez donde nos preparamos para ser útiles en la adultez que es justamente el vértice del arco, la cima de la montaña; y, se complementa con la parte descendente que es la del adulto mayor, que en el mundo actual comienza a ser una carga difícil de asumir para los Estados capitalistas.

Desde esta lógica las niñas, niños y adolescentes no existen en sí mismos sino como entes en preparación, y hay que ejercer sobre ellos un tipo de crianza

formación/control que asegure vayan a cumplir el rol que los Estados esperan, no importan sus opiniones e intereses, hay que someterlos y asegurarse de que van a ser funcionales a lo que se espera de ellos. Analizando esta dimensión del sistema adultocéntrico se mira más claramente lo funcional que es al régimen capitalista dominante en el mundo.

*No importan sus opiniones e intereses, hay que someterlos y asegurarse de que van a ser funcionales.*

Una segunda dimensión estructurante, está relacionada con lo que organizan y aplican los adultos a nivel del Estado (políticas públicas) y de la sociedad (normas de conducta socialmente aceptadas) para “mejorar, sanar, salvar, corregir, reinsertar a las personas jóvenes”<sup>2</sup> -léase niñas, niños y adolescentes-; dicho en otras palabras, para prepararlos adecuadamente a los roles que deben cumplir en su vida adulta. Esta podría ser justamente la razón fundamental por la cual las niñas, niños y adolescentes no participan, porque podrían cambiar el rumbo de los análisis y de las soluciones, perfilando en los diseños de política pública la nueva sociedad que ellos espontáneamente (porque no son todavía cooptados por los intereses que guían la sociedad capitalista) sueñan y tienen bastante claro.

La democratización y la eliminación de toda forma de discriminación y violencia del sistema educativo, podría ser el resultado inmediato de que las niñas, niños y adolescentes participen en la elaboración de los reglamentos internos de las instituciones educativas, en su aplicación y seguimiento.

Muy por el contrario, todos los ambientes de la cotidianidad de las niñas, niños y adolescentes, están organizados por personas adultas con sus normas y reglas de juego, donde, para los que no cumplen, se ha establecido desde la amonestación hasta el castigo físico; pasando por privarles del acceso a sus propios juguetes y otras propiedades, porque todo lo que hay en un hogar, en los establecimientos educativos, en los lugares destinados para los deportes, la recreación o el ocio, son de propiedad de los adultos.

“La tercera dimensión tiene que ver con la corporalidad y la sexualidad, en tanto este adultocentrismo regula los cuerpos y las sexualidades de niñas, niños y adolescentes apropiándose de dichas corporalidades y tomando decisiones sobre lo que es bueno o lo que es malo, lo que es sano y lo que no lo es, lo que es pecado y lo que es virtud, lo que es delito y lo que se corresponde con un

<sup>2</sup> Klaudio Duarte Quapper. Sociedad adultocéntrica y derechos de niños, niñas y jóvenes. Revista del IIN – OEA 2019

buen ciudadano. Así se niega a estos sujetos y sujetas la posibilidad de conectarse y hacerse cargo de sus propias sexualidades y corporalidades desde su niñez (Duarte, 2018)<sup>3</sup>.

*Combatir al adultocentrismo en sus diferentes dimensiones, es realmente la tarea que corresponde ahora porque la cultura moldea a todas las personas y compacta las sociedades.*

Una de las consecuencias más nefastas de esta regulación/apropiación de las corporalidades de las niñas, niños y adolescentes por parte del mundo adulto, es el alto nivel de abuso sexual cometido en espacios de su cotidianidad: hogar, sistema educativo, iglesia, lugares donde practica deportes o actividades culturales o recreativas, en todos los espacios donde ellos deberían tener seguridad y protección. Abuso sexual que marca de forma negativa su vida, que perenniza la violencia y que impide, en muchos de los casos para siempre, que pueda asumir su sexualidad como uno de los más hermosos lenguajes de vida.

Asumir este reto, el combatir al adultocentrismo en sus diferentes dimensiones, es realmente la tarea que corresponde ahora porque la cultura moldea a todas las personas y compacta las sociedades, y sirve a los Estados para seguir doblegándonos; no hacerlo significará que las niñas, niños y adolescentes sigan sufriendo tantas vulneraciones y violencias; y, no tener oportunidad de que las sociedades evolucionen hacia lo único por lo que realmente vale la pena vivir: la dignidad y la libertad.

---

3 Idem

CONSEJO NACIONAL PARA LA  
IGUALDAD INTERGENERACIONAL

*Lenin*

