

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derechos Humanos

Mención en Exigibilidad Estratégica

Los derechos de niñas, niños y adolescentes en Ecuador

Sus agendas de exigibilidad (1990-2022)

María José Benavides Tenesaca

Tutora: María Gardenia Chávez Núñez

Quito, 2024

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	<p>Reconocimiento de créditos de la obra</p> <p>No comercial</p> <p>Sin obras derivadas</p>	
---	---	---

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, María José Benavides, autor de la tesis titulada “Los derechos de niñas, niños y adolescentes en Ecuador: sus agendas de exigibilidad (1990-2022)”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derechos Humanos, Mención en Exigibilidad Estratégica en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

28 de marzo de 2024

Firma: _____

Resumen

Esta investigación aborda la lucha por los derechos de niñez y adolescencia en Ecuador a lo largo de dos periodos: Estado de Derecho (1990-2008) y Estado Constitucional de Derechos (2009-2022). Durante el primer periodo, la sociedad civil desempeña un papel crucial en la promoción de agendas de exigibilidad, resultando en cambios normativos y la promulgación del Código de la Niñez y Adolescencia en 2003. Este código parcialmente armoniza la Convención de los Derechos del Niño en la legislación interna y establece el Sistema Nacional Descentralizado de Protección de Niñez y Adolescencia.

En el segundo periodo, la nueva Constitución de 2008 reconfigura la estructura política y legal de Ecuador, fortaleciendo el poder ejecutivo y promoviendo reformas en diversos ámbitos. Aunque la constitución define al Estado como garante de derechos, la implementación efectiva de políticas para la protección de derechos de niñez y adolescencia enfrenta desafíos. La reestructuración institucional evidencia brechas de desprotección, especialmente tras la transformación del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia en 2014. A pesar del uso político del enfoque de derechos humanos, se visibiliza su falta de reflejo en la política pública y la institucionalidad, evidenciando la ausencia de un sistema sólido de protección de derechos para esta población.

Finalmente, se presenta una propuesta de lineamientos para la toma de decisiones a nivel legislativo, con enfoque de derechos de niñez y adolescencia, con el objetivo ofrecer argumentos técnicos y directrices que faciliten a los tomadores de decisiones comprender la importancia, límites e impacto de sus decisiones en el marco del quehacer legislativo. Este recurso establece criterios mínimos para asegurar que las decisiones sean coherentes con la obligación estatal de garantizar los derechos de niñas, niños y evitar regresiones.

Palabras clave: niñez, adolescencia, derechos humanos, exigibilidad, agendas, protección, actorías sociales, institucionalidad.

A las niñas, niños y adolescentes del Ecuador y a todas las personas que han dedicado su vida a su protección y empoderamiento.

Agradecimientos

Un agradecimiento especial a todas/os las/os docentes y compañeras/os que, durante mi paso por la UASB, compartieron sus conocimientos y me contagiaron su pasión por los derechos humanos.

Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo primero La niñez y adolescencia en Ecuador: marco conceptual y de protección	15
1. Derechos humanos, niñez y exigibilidad.....	15
2. Marco de protección: derechos de niñas, niños y adolescentes.....	25
Capítulo segundo La construcción de un Estado para niñas, niños y adolescentes.....	41
1. Acercamiento a la estructura demográfica de niñas, niños y adolescentes en Ecuador.....	41
2. Agendas nacionales	46
2.1 Agendas de niñez y adolescencia durante el Estado de Derecho: 1990-2008.....	46
2.2 Agendas de niñez y adolescencia durante el Estado de Derechos y Justicia Social: 2008-2022.....	58
Capítulo tercero Lineamientos para la exigibilidad estratégica de OSC en el marco de propuestas normativas vinculadas a la reforma al Código de Niñez y Adolescencia	77
1. Justificación de la propuesta.....	77
2. Definición de la propuesta.....	78
3. Desarrollo de la propuesta	79
Conclusiones.....	89
Obras citadas.....	91
Anexos	99

Introducción

La presente investigación caracteriza las agendas por los derechos de la niñez y adolescencia en Ecuador, explorando su evolución a lo largo de las últimas tres décadas, 1990-2022, en el contexto histórico y social que lo ha configurado. La pregunta central que se plantea el estudio es ¿Cuáles han sido las agendas de exigibilidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes, desde la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño a 2022?

El problema central de la investigación radica en comprender cómo estos cambios estructurales e institucionales han afectado la garantía y protección de los derechos de la infancia y adolescencia en Ecuador. Esto implica examinar la influencia de la Convención en las políticas públicas, la institucionalidad y el diseño normativo del país, así como las estrategias de las diferentes actorías involucradas en la promoción y protección de estos derechos. La investigación busca identificar los desafíos y logros en la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes a lo largo del tiempo, así como los cambios que han sucedido durante estas últimas tres décadas y han afectado la protección de NNA.

Este es un estudio cualitativo que recaba información de fuentes secundarias y primarias. A nivel de fuentes secundarias se utilizan documentos de literatura académica, relacionada con los conceptos clave como sujeto de derecho, niñez, adolescencia, política pública, exigibilidad, y análisis publicados por especialistas en NNA en Ecuador. Además, se examina la normativa internacional y nacional de las últimas tres décadas, incluyendo constituciones, códigos y leyes pertinentes, así como planes de desarrollo y agendas nacionales.

Por su parte, como fuentes primarias se utilizan entrevistas hechas a personas que han trabajado en procesos de incidencia o en políticas públicas de niñez y adolescencia, desde sociedad civil o Estado, las cuales permiten recuperar su memoria histórica y perspectiva. Se trata de nueve entrevistas semiestructuradas a representantes de organizaciones no gubernamentales, así como ex autoridades y funcionarias/os públicas/os. Estas entrevistas se llevaron a cabo y fueron sistematizadas teniendo en cuenta las siguientes unidades de análisis: 1) agenda nacional e internacional; 2) normativa, política pública e institucionalidad; y 3) actorías sociales; con enfoque en dos

periodos: Estado de derechos (1990-2008) y Estado Constitucional de Derechos (2009-2022). (ver anexo 1: Metodología y procesamiento de la información)

Los resultados de este proceso investigativo se desarrollan en tres capítulos. En el primero, se presenta el marco conceptual y normativo, para ello se exploran conceptos clave relacionados con los derechos humanos, la construcción social de niñas, niños y adolescentes, así como las agendas de exigibilidad y políticas públicas, y se abordan los marcos de protección a nivel internacional y nacional, incluyendo instrumentos específicos de derechos humanos, normativa constitucional y leyes nacionales.

En el segundo capítulo, se explora los cambios en el contexto, las actorías sociales, así como modificaciones normativas, de diseño institucional y de política pública durante estos últimos treinta años. El análisis se estructura en dos periodos fundamentales: el primero, denominado "Estado de Derecho" (1990-2008), abarca desde la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño en Ecuador hasta la promulgación de la Constitución de Montecristi. Durante este periodo, se destaca el papel crucial de la sociedad civil en la redefinición del paradigma del tratamiento de la infancia y adolescencia, marcando hitos como la aprobación del Código de la Niñez y Adolescencia en 2003. El segundo periodo, denominado "Estado Constitucional de Derechos" (2009-2023), se inicia con la promulgación de la Constitución de 2008, que significó una reconfiguración sustancial en la estructura política y legal de Ecuador. Este cambio constitucional impulsó una serie de transformaciones normativas y de diseño institucional. No obstante, este periodo también revela desafíos y contradicciones, como el uso político del enfoque de derechos humanos y la falta de establecimiento de un sistema sólido de protección de derechos para la niñez y adolescencia.

Por último, en el tercer capítulo, se presenta una propuesta frente a los hallazgos realizados, en el contexto de oportunidad de reformas al Código de la Niñez y Adolescencia discutidas en los últimos años por la Asamblea Nacional, y se fundamenta en estándares de instrumentos internacionales que profundizan la comprensión del desarrollo de los derechos de niñez y adolescencia. La propuesta incluye una matriz de estándares como herramienta del proceso de exigibilidad por los derechos de NNA.

Capítulo primero

La niñez y adolescencia en Ecuador: marco conceptual y de protección

Este apartado aborda el marco conceptual y normativo alrededor de los cuales se construye la discusión sobre las agendas de exigibilidad de derechos de niñez y adolescencia en Ecuador. En un primer momento se desarrollan los principales conceptos sobre los derechos humanos, la construcción social de niñas, niños y adolescentes (NNA), agendas de exigibilidad y políticas públicas.

En un segundo momento, se presenta los marcos de protección existentes para NNA, a nivel internacional y nacional, que incluye instrumentos internacionales de derechos humanos específicos para los sujetos de estudio, normativa más relevante a nivel constitucional, y leyes nacionales.

1. Derechos humanos, niñez y exigibilidad

Esta sección expone el enfoque de derechos humanos al que se adscribe la investigación, haciendo énfasis en relaciones de poder, sujetos de derechos y obligaciones estatales respecto de NNA. Examina también, a la niñez y adolescencia como una construcción social y su relación con las formas de entender las agendas de exigibilidad, a través de la definición de agenda pública y formal, grupos de interés y políticas públicas.

Derechos humanos, principales conceptos y posicionamiento analítico

Los derechos humanos están atravesados por distintos paradigmas y debates. Quizá el más difundido y posicionado es aquel fundamentado en la doctrina liberal. Esta corriente legalista de los derechos humanos no ha podido separarse de su papel legitimador de una ideología dominante, centrada en el capital. En contraste, el enfoque crítico, confronta y denuncia el marco tradicional de los derechos, como funcional al mantenimiento de una estructura económica, política, social; desigual y excluyente. A su

vez, reconoce los derechos humanos como instrumento de protección y bandera de lucha sociales para la transformación estructural.¹

El discurso de los derechos humanos también ubica la tensión entre emancipación y regulación. Por un lado, los derechos son el resultado de procesos de luchas sociales cuyos logros se expresan en ampliación de derechos jurídicamente reconocidos; y por otro, representan un rol regulador–normativo, de mantenimiento de la institucionalidad de un orden.²

Los derechos no son puros ni libres de transformación, sino que están sometidos a la búsqueda de dignidad, con capacidad de impacto de los contextos políticos y jurídicos, así como de intervención de la realidad.³ Desde esta perspectiva, el enfoque crítico argumenta que los derechos humanos deben entenderse como:

procesos sociales, económicos, políticos y culturales que logren configurar materialmente el acto de creación de un orden nuevo, sirviendo a la vez como la matriz para constituir nuevas prácticas sociales, nuevas subjetividades antagonistas, revolucionarias y subversivas del orden global injusto [...] dado que los derechos humanos son un producto cultural, sometido a los procesos históricos, su configuración, la definición sobre qué aspectos de la vida hemos de considerar como derechos, debe permanecer necesariamente abierta y en constante cambio.⁴

En el ejercicio de esta investigación se sitúa la reflexión desde América Latina, y particularmente de Ecuador; sin que ello implique desconocer la producción intelectual e investigativa de otras regiones. Reconocer las particularidades y contextos culturales e históricos propios de esta región, implica visibilizar las “ofertas modernizantes postergadas y engañosas”, de origen colonial, de derechos sistemáticamente negados; inclusive desde las estructuras institucionales. No obstante, es importante visibilizar la presencia de movimientos populares y diversas formas de participación y exigibilidad, como movimientos obreros, estudiantiles, indígenas, de mujeres, y por supuesto también en defensa de derechos de niñez y adolescencia.⁵

¹ Manuel E Gándara Carballido, “Repensando los derechos humanos”, *Revista Culturas Jurídicas* 1, n° 2 (2014): 94, <https://patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2021/04/Carballido-2015-Repensando-el-dh-desde-las-luchas.pdf>

² Gardenia Chávez Nuñez, “Derechos humanos y políticas migratorias: el caso del flujo migratorio de Ecuador hacia España, 1998-2005” (Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, 2006), <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/500>.

³ Joaquín Herrera Flores, *La reinvencción de los derechos humanos*, Atrapasueños, Ensayando (Sevilla, 2007).

⁴ Manuel E Gándara Carballido, “Repensando los derechos humanos”, 80.

⁵ *Ibíd.*, 82.

La construcción histórica de los derechos humanos está ligada a los cuestionamientos de la “administración política de los/as otros/as”;⁶ es decir, la forma en que se configura la relación con la otredad en el ejercicio del poder, que involucra, a su vez, las relaciones asimétricas de superioridad e inferioridad. Sin embargo, no únicamente son aquellas de dominación/subordinación, originadas en el ejercicio del poder estatal y grupos poderosos, sino en aquel poder que proviene de todas partes e incluye las conexiones en todos los niveles.⁷

Estas relaciones están marcadas por una desigualdad cuyo punto de quiebre es el estatus de sujeto de derechos. Al respecto, Ramiro Ávila, explica los obstáculos e implicaciones de obtener este reconocimiento: 1) la invisibilidad fundada en la incapacidad de ver al otro/a; y 2) tratar a otro/as como objetos y darles valor en virtud de su utilidad para nosotros/as.⁸ NNA han pasado por este proceso de objetivación y los mecanismos para hacerlo se presentan en actitudes de manipulación desde las personas adultas; así como demonización y deshumanización, en particular frente a aquellos considerados en riesgo social. En cualquiera de estos casos se transgrede contra su dignidad.⁹

Con el paradigma de doctrina de protección integral se da paso al reconocimiento jurídico de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, y con ello, los Estados adquieren obligaciones sobre este grupo. Tara Melish, recoge las obligaciones estatales sobre la base de la jurisprudencia internacional. Las obligaciones se clasifican en de respeto y de garantía. El respeto es una obligación negativa e inmediata; por otra parte, la garantía, es una obligación positiva, la cual depende de cierta manera, de los recursos del Estado; sin embargo, ambas se aplican a todos los derechos¹⁰.

⁶ José Sánchez Parga, *El oficio del Antropólogo: crítica de la razón (inter) cultural*, Estudios y análisis (Quito: CAAP, 2005), /libros/17056-opac.

⁷ Judith Salgado, *Derechos Humanos y Género* (IAEN, 2013), <https://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2016/06/Derechos-humanos-y-ge%CC%81nero.pdf>.

⁸ Ramiro Ávila Santamaría, “De invisibles a sujetos de derechos: una interpretación desde El principito”, en *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos*, Pensamiento Jurídico Contemporáneo 1 (Quito: Centro de Estudios y Difusión de Derecho Constitucional, 2012), 320, <http://www.pucesi.edu.ec/webs/wp-content/uploads/2018/03/%C3%81VILA-Ramiro-2011-%E2%80%9CLos-Derechos-y-sus-garant%C3%ADas.-Ensayos-Cr%C3%ADticos%E2%80%9D.pdf>.

⁹ *Ibíd.*, 318.

¹⁰ Tara Melish, “La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual Para la Presentación de Casos”, *Books*, 1 de enero de 2003, <https://digitalcommons.law.buffalo.edu/books/145>.

Para esta investigación, se ha priorizado aquellas obligaciones de garantía, que comprenden el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar.¹¹ Prevenir, se entiende como las medidas que toman para evitar que ocurran violaciones de derechos humanos: elaboración de normativa, política pública con estándares de derechos humanos, seguimiento para el cumplimiento de instrumentos y normas internacionales. Investigar, involucra la capacidad estatal de poner en marcha indagaciones frente a cualquier violación de derechos humanos.

Sancionar, se traduce en sentenciar a los responsables y reparar el daño producto de violaciones de derechos humanos. El proceso de reparación implica, a su vez, la restitución de derechos, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción y acciones para evitar que vuelva ocurrir la violación de derechos (no repetición).¹² En esta investigación en particular, es relevante entender las obligaciones del Estado respecto de los sujetos de derechos, en el marco del principio de progresividad, pues todos los cambios institucionales que el Estado ejecuta deben resguardar este principio y obligación.

Construcción social de niñez

Los sistemas de edad se configuran históricamente y están relacionados con legitimación del desigual acceso a recursos, así como con la asignación de tareas productivas diferenciadas, dar orden al mercado matrimonial, entre otros. En esta perspectiva, la niñez es una construcción social que reviste de diferentes significados de acuerdo con el contexto histórico.¹³ Con el establecimiento de las edades, se legitiman las relaciones jerárquicas establecidas, y garantiza la subordinación de aquellos sujetos considerados como “menores”. Estas asimetrías producto de la jerarquización permanecen hasta la actualidad.

Para comprender estas relaciones se requiere acercarse al concepto de adultocentrismo, entendido como el proceso de imponer a NNA, un lugar en la estructura productiva e institucional, construyendo imaginarios que sostengan y legitimen el

¹¹ Tara Melish, “La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual Para la Presentación de Casos”, 218.

¹² *Ibíd.*

¹³ Claudio Duarte Quapper, “Sociedades adultocéntricas: sobre sus orígenes y reproducción”, *Última Década* 36 (julio de 2012): 99–125, <https://scielo.conicyt.cl/pdf/udecada/v20n36/art05.pdf>.

otorgamiento de una posición de inferioridad en la sociedad.¹⁴ Claudio Duarte ha conceptualizado el adultocentrismo como:

un sistema de dominación que delimita accesos y clausuras a ciertos bienes, a partir de una concepción de tareas de desarrollo que a cada clase de edad le corresponderían, según la definición de sus posiciones en la estructura social, lo que incide en la calidad de sus despliegues como sujetos y sujetas.¹⁵

Las sociedades adultocéntricas se moldean sobre la base del aumento de la esperanza de vida y el otorgamiento progresivo del valor de los procesos educativos como acción diferenciadora de las responsabilidades de cada grupo etario. En la Edad Media, niñas y niños vivían mezclados con las personas adultas y no había una definición clara de proceso educativo. No existía aquella ritualidad que marcara una diferencia entre pertenecer a un grupo etario u otro. Sin embargo, con la creación de las escuelas, el asistir constituye en rito de paso y el establecimiento de una clara diferenciación. La posición y el rol social de niñas, niños y adolescentes, frente a los adultos, se clarifica.¹⁶

La categoría recibida en esta jerarquización establece las capacidades que el sujeto sostiene socialmente y sus posibilidades de decisión, por eso, las decisiones y control social en los campos económico y político han sido definidos como inherentes a la adultez, y, por lo tanto, alejados de las niñas y niños. El adultocentrismo vendría a constituir “un sistema de relaciones que tienden a naturalizar el ser niño[a] o adulto[a], como si ciertas actitudes, actividades y modos de relacionarse con el mundo, fuesen solo de adultos[as] o de niños[as]”.¹⁷ En un régimen adultocéntrico, la infancia es el espacio de ajenidad, otredad, minoridad y exclusión en distintas esferas de la vida social (cultural, económica, estética, política, etc.). Por lo tanto, estar fuera de los regímenes de discurso, significa hallarse en condición de subordinación, en términos de clase, casta, género, oficio y edad.¹⁸

En la psicología, pedagogía y medicina, especialmente pediatría, se originaron los paradigmas que actualmente dominan el conocimiento sobre niñas y niños. Estos acercamientos, generalmente, centran el estudio de niñas y niños como individuos, limitando una perspectiva social e histórica. NNA, desde una perspectiva más amplia,

¹⁴ *Ibíd.*, 120.

¹⁵ *Ibíd.*, 111.

¹⁶ Claudio Duarte Quapper, “El adultocentrismo como paradigma y sistema de dominio. Análisis de la reproducción de imaginarios en la investigación social chilena sobre lo juvenil”, *TDX (Tesis Doctorals en Xarxa)* (Ph.D. Thesis, Universitat Autònoma de Barcelona, 2015), <http://www.tdx.cat/handle/10803/377434>.

¹⁷ *Ibíd.*, 231.

¹⁸ Duarte Quapper, “Sociedades adultocéntricas: sobre sus orígenes y reproducción, 104.

constituyen una construcción social, en cuanto representan categorías a las que la sociedad, a lo largo del tiempo, les asigna un significado y no otro.¹⁹

Las agendas de exigibilidad

Una agenda es un programa común que tiene el objetivo de lograr garantizar los derechos humanos.²⁰ Si bien la agenda pública es responsabilidad oficial del Estado, también es definida por partidos políticos, medios de comunicación, centros de investigación, grupos de interés y organizaciones de sociedad civil. Existen mecanismos formales para lograr posicionar temas de interés en las agendas públicas, manejados principalmente por partidos políticos con representantes en el gobierno, y en otros casos, organizaciones de sociedad civil. Estas últimas deben incidir para justificar su participación en la elaboración de la agenda pública.²¹ El producto de construcción de acuerdos tiene por nombre agenda.

Las agendas son los temas/problemas, a los que el gobierno y personas externas, brindan especial atención en un tiempo determinado.²² Son una estrategia de incidencia, y mientras más claro sean sus propuestas, es más fácil que logren alinearse con el contexto externo.²³ Pueden ser explícitas o implícitas; es decir, ser escritas o no. Incluso, coexisten múltiples agendas, individuales, grupales y/u organizacionales. Este instrumento delimita las prioridades, en relación con un tema/problema, para la actuación de un conjunto de actores, en el marco de un contexto definido. En algunos casos, instituciones privadas y públicas construyen acuerdos comunes como herramientas valiosas para la incidencia política. La incidencia es el ejercicio de hacer que una agenda propia se convierta en la agenda de los tomadores de decisiones.

Sus componentes centrales son: una guía para la acción, que incluye la priorización de aspectos sobre un tema; un acuerdo entre diferentes actores, que implica un compromiso entre personas u organizaciones actoras, que reconocen, aceptan y están

¹⁹ *Ibíd.*, 110.

²⁰ Maria Gracia Morais, “Hacia una agenda alternativa para la exigibilidad de los derechos humanos de la población reclusa”, *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) Oficina en Venezuela de la Fundación Friedrich Ebert*, agosto de 2010, 27, doi: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/08808.pdf>.

²¹ Mónica Tapia Álvarez et al., *Manual de incidencia en políticas públicas* (Ciudad de México: Alternativas y Capacidades, 2010), <https://alternativasycapacidades.org/wp-content/uploads/2019/04/Manual-Incidencia-en-Políticas-Publicas.pdf>.

²² John W Kingdon, “Agendas, Alternatives, and Public Policies”, *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, 26 de marzo de 2015, doi: 10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.18.

²³ Tapia Álvarez et al., *Manual de incidencia en políticas públicas*.

dispuestas a trabajar por el objetivo común.²⁴ Por lo general, las cuestiones de interés público exceden la capacidad de los tomadores de decisiones para procesar estas demandas; por lo tanto, los programas propuestos deben competir por un lugar en la agenda oficial. En el caso de NNA, el procedimiento no ha sido diferente, en las agendas, en tanto resultado de los procesos de demanda social y/o política, solo algunos temas han logrado la atención del Estado para finalmente plasmarse en políticas públicas concretas.

La exigibilidad como proceso social y política busca precisamente que las personas influyan en las decisiones políticas para promover propuestas relacionadas con los derechos humanos. Su objetivo es que las preocupaciones de la sociedad civil se reflejen en leyes y políticas sociales que garanticen de manera completa y universal los derechos. Esta participación está respaldada por varios derechos humanos fundamentales, como el acceso a la información, la libertad de asociación y la libertad de expresión.²⁵ Además, utiliza diversos mecanismos, desde la comunicación, los recursos judiciales, la incidencia política- cabildeo, pero también desde la presencia y demanda pública.

Este proceso de exigibilidad, a través del cual las demandas de varios grupos de la población se convierten en temas de atención pública y de carácter oficial, se llama construcción de agenda. Existen dos tipos; pública, que ha alcanzado un alto nivel de interés público y visibilidad; y formal, que es lista de temas que los tomadores de decisiones han aceptado formalmente para consideración.

La agenda pública consta de todos los temas que (1) son objeto de atención generalizada o, al menos, de conciencia; (2) requiere acción, en vista de una proporción considerable del público; y (3) son la preocupación apropiada de alguna unidad gubernamental, en la percepción de los miembros de la comunidad. Un problema requiere el reconocimiento de solo una parte importante de la política, no de todos sus miembros.²⁶

De acuerdo a Roger Cobb, Jennie-Keith Ross and Marc Howard Ross, en su artículo “Agenda Building as a Comparative Political Process”, el proceso de configuración de agendas públicas sucede a través de tres modelos: iniciativa externa, movilización e iniciativa externa.²⁷ El primer modelo sugiere que los problemas surgen

²⁴ Fundación Internacional para Sistemas Electorales, *Agenda multipartidaria de mujeres para la gobernabilidad democrática* (Paraguay: Konrad - Adenauer Stiftung, 2001), https://www.ifes.org/sites/default/files/ce01535_0.pdf.

²⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, “Mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los DESCA”, *Comisión Nacional de Derechos Humanos de México*. 7 de febrero de 2024. <https://desca.cndh.org.mx/Content/doc/normatividad/MECANISMOS-EXIGIBILIDAD-JUSTICIABILIDAD-DESCA.pdf>

²⁶ Roger Cobb, Jennie-Keith Ross, y Marc Howard Ross, “Agenda Building as a Comparative Political Process”, *The American Political Science Review* 70, n° 1 (1976): 126–38, doi:10.2307/1960328.

²⁷ *Ibíd.*

en grupos no gubernamentales y luego se amplía lo suficiente para alcanzar la agenda pública y, finalmente, la formal.

El segundo, el modelo de movilización, considera los problemas que se inician dentro del gobierno y, en consecuencia, logran el estatus de agenda formal casi automáticamente. La implementación exitosa de estos problemas a menudo requiere, sin embargo, que también se incluyan en una agenda pública. La forma en que los tomadores de decisiones sustentan implementar una política requiere, primero, expandir un tema de la agenda formal a la pública.

El tercero, el modelo de iniciativa interna, argumenta que los problemas surgen dentro de la esfera gubernamental pero no se expande al público en general. En contraste, estos basan sus esperanzas de éxito en su propia capacidad de aplicar suficiente presión para asegurar el estado de la agenda formal, una decisión favorable y una implementación satisfactoria.

Este antecedente conceptual es relevante en cuanto permite caracterizar las problemáticas/temas al respecto de los derechos de NNA, que se posicionaron en la agenda pública y formal, en los diferentes periodos históricos, desde la ratificación del Ecuador de la Convención de los Derechos del Niño (1990), a la actualidad (2022), y que finalmente, aterrizaron en normativa, política pública y estructura institucional.

Para este análisis se considera también el concepto de “apertura de ventana de oportunidad”, definida como la coyuntura en que grupos de interés, consiguen presionar por soluciones y posicionar problemas específicos hacia una agenda. En este momento crítico en que un problema es reconocido, una solución se desarrolla y se encuentra disponible un contexto político afín.²⁸ Por lo tanto, la mayor cantidad de transformaciones en la política pública son producto de estas oportunidades.

Varias razones explican la apertura de una ventana de oportunidad: un cambio en la corriente política, un nuevo problema capta la atención del gobierno. En este último caso, el problema crea una presión para el gobierno, lo que genera la oportunidad para que los grupos de interés muestren las soluciones que tienen previamente planteadas.²⁹

Las ventanas de oportunidad también cierran: los tomadores de decisiones sienten que el problema ha sido resuelto a través de la promulgación de decretos, leyes, políticas; incluso si no es así. Los grupos de interés no han logrado su objetivo y no dispuestos a invertir más tiempo, energía, capital político u otro recurso. Si la ventana se abrió debido a un evento específico, al salir del foco de atención de la escena pública su importancia

²⁸ Kingdon, “Agendas, Alternatives, and Public Policies”.

²⁹ *Ibíd.*

puede perder efecto. Un cambio/ausencia en los actores centrales o personajes claves produce también este efecto. Finalmente, la ventana cierra frente a una falta de alternativa viable de solución a ser implementada.³⁰

Examinar cómo el colectivo de NNA obtiene relevancia suficiente para llegar a ser población objetivo, facilita profundizar el análisis. Se llama población objetivo al grupo o colectivo sobre el que se enfoca una política pública. Anne Schneider y Helen Ingram sugieren que el posicionamiento de un grupo objetivo frente al gobierno tiene relación con su construcción social. La construcción social de una población objetivo se refiere a: 1) el reconocimiento de las características compartidas que distinguen a una población como socialmente significativa, y 2) la atribución de valores, símbolos e imágenes específicas orientadas a lo significativo de las características. Las construcciones sociales son estereotipos sobre grupos particulares de personas que han sido creados por la política, la cultura, la socialización, la historia, los medios de comunicación, la literatura, la religión y otros.³¹

Dos variables son importantes para el posicionamiento de una población y sus posibilidades de entrar en la agenda pública: la convergencia del poder y las construcciones sociales. Sobre la base de ello, se crea cuatro tipos de poblaciones objetivo modelo: 1) grupos con ventaja, 2) contendientes, 3) dependientes, y 4) desventajados. Con ventaja son aquellos con poder y cuya construcción social es positiva. Los grupos contendientes, son poderosos, pero con una construcción social negativa. Dependientes, carecen de poder, pero tienen una construcción social positiva. Los grupos desventajados, que no tienen poder y su construcción social es negativa.³² Estas construcciones son modificables y dependen del contexto social; sin embargo, mientras más poder y mejor construcción social se refleje, mejores posibilidades de lograr ubicar una agenda para política pública se tendrán. NNA, de acuerdo con este criterio, se ubican bajo la categoría de “dependientes”; es decir, tienen con una construcción social positiva. Sus demandas son reconocidas como legítimas e importantes, sin embargo, tienen poco acceso al poder.

Finalmente, es importante puntualizar que la inclusión de los derechos humanos en las agendas, siendo esta una aproximación relativamente nueva, ha sido progresiva y complementaria. El enfoque de derechos en programas de desarrollo tiene dos décadas;

³⁰ *Ibíd.*

³¹ Anne Schneider y Helen Ingram, “Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy”, *The American Political Science Review* 87, n° 2 (1993): 334–47, doi:10.2307/2939044.

³² *Ibíd.*

sin embargo, su presencia en las agendas ha sido escasa; incluso en la agenda 2030, el referente político global más importante, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, no se ha logrado sobreponer el enfoque de derechos humanos, sobre la visión economicista. Esto es plasmado también en las diversas agendas nacionales, las cuales han logrado posicionar los derechos humanos, de manera complementaria, a través de conceptos como igualdad y no discriminación, e igualdad de género.

Políticas públicas y derechos humanos

El enfoque de derechos humanos tiene como objetivo construir mecanismos, tanto jurídicos como políticos, que transformen la vida social y generen proyectos sobre la base de posiciones pragmáticas respecto de la calidad de vida de las personas. Este enfoque propone una cultura política dirigida a orientar, racionalizar y canalizar la acción social, hacia la construcción de una institucionalidad diferente, centrada en el sujeto concreto como motor y fin de la acción.³³

Las políticas públicas constituyen instrumentos y espacios políticos hacia la producción y fortalecimiento de una ciudadanía activa; por lo cual es necesario redefinirlas y orientarlas hacia la atención explícita de los derechos humanos.³⁴ Según Ludwig Guendel, el objetivo primordial de la política pública con enfoque de derechos es el reconocimiento y fortalecimiento del sujeto para empoderamiento social.³⁵ Por lo que está obligada a romper con viejas estructuras, entre las que menciona:

1) Abandonar la perspectiva fragmentada de lo social y sustituirla por una de carácter integral. La universalidad, indivisibilidad y la integralidad de los derechos, obligan a formularse la idea de un sujeto total, integral que tiene necesidades y carencias diversas, pero absolutamente interrelacionadas [...] 2. Superar el enfoque biologista de lo social, que asigna roles y enfatiza en los efectos a partir de las expresiones orgánicas. Así, por ejemplo, se pone énfasis en las funciones reproductoras de la mujer o en una concepción orgánica del ciclo de vida de los niños y las niñas [...] 3. Trascender el objetivismo positivista que tiende a construir categorías de lo social a partir de criterios funcionales como, por ejemplo, el de población, beneficiarios o necesidades, y sepultan las expresiones subjetivas que le dan significación a lo social. Estas categorías han venido orientando políticas públicas que tienden a no considerar las especificidades culturales de género, etarias y físicas, entre otras.³⁶

³³ Ludwig Güendel, “La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía”, en *Política social: vínculo entre Estado y sociedad* (San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2000), 50.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, 205.

Para este objetivo es necesaria la adecuación de un marco jurídico y aparato institucional, basado en el reconocimiento y exigibilidad de los derechos humanos; una política de comunicación enfocada en la sensibilización y educación permanente; una planificación con enfoque de derechos humanos, con capacidad de asignar recursos y establecer contralorías. En lo local, la creación de sistemas de atención y promoción de los derechos, que promueva interrelaciones con actores institucionales y comunitarios. El análisis sistemático, que identifique y caracterice el cumplimiento o violación de derechos, a manera de medir también el desempeño institucional para la garantía y protección de derechos.³⁷ Además, señala que las políticas públicas basadas en el enfoque de los derechos humanos tienden a articular tres ámbitos que normalmente observan como separadas: sistema judicial, asistencia social y aterrizaje local.

Por lo tanto, el enfoque de derechos humanos en el desarrollo, “parte del desarrollo como derecho y de garantizar un entorno donde se proteja al ser humano de las principales privaciones y se garanticen las libertades básicas”,³⁸ por un lado, empodera para el ejercicio de los derechos, y por otro, fortalece las capacidades estatales frente al cumplimiento de sus obligaciones. Reconoce la importancia de la movilización, la exigibilidad de derechos, la acción de tutela, la denuncia, la construcción de políticas públicas y la rendición de cuentas de carácter estatal como mecanismos. Para todo ello se requiere fortalecer los actores colectivos y la asociatividad. Desde lo institucional, recalca la importancia de espacios ciudadanos para generar propuestas y estrategias de exigibilidad: cabildos abiertos, consejos territoriales, veedurías, asambleas constituyentes y cabildos comunitarios.³⁹

En este sentido, el análisis que se plantea en esta investigación gira alrededor de las políticas públicas, pero entendidas desde un enfoque de derechos humanos, para lo cual se tomará como referencia el marco conceptual previamente expuesto.

2. Marco de protección: derechos de niñas, niños y adolescentes

Para la protección de los derechos de NNA se cuenta con amplios instrumentos normativos a nivel internacional y nacional. Esta normativa ha sido base para la

³⁷ Güendel, “La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía”.

³⁸ Jesús Balbín, *Metodología para la inclusión del enfoque de derechos en el desarrollo* (Medellín, Instituto Popular de Capacitación, 2008), 2-6, <https://docplayer.es/18797919-Metodologia-para-la-inclusion-del-enfoque-de-derechos-en-el-desarrollo-1-via-los-planes.html>.

³⁹ *Ibid.*

construcción de políticas públicas en los Estados. A nivel internacional, su fuente principal es la Declaración, la Convención de los derechos del niño, así como los estándares de derechos, producto de las observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño, y las opiniones consultivas y jurisprudencia relevante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

A nivel nacional, se identifica las normas más relevantes en la Constitución del Ecuador, el Código Orgánico de Niñez y Adolescencia y el Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomía.

Marco normativo internacional

El primer hito relevante, en el marco de los instrumentos internacionales específicos sobre niñez y adolescencia, es la Declaración de los Derechos del Niño (1959).⁴⁰ Este se convertiría en el primer gran consenso internacional sobre los principios fundamentales de los derechos del niño y daría paso, treinta años después, a la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), que incorpora una nueva perspectiva sobre los niños y niñas: no son propiedad de sus padres ni beneficiarios de caridad, sino sujetos de derechos; señala también, la categoría de prioridad absoluta para las acciones del Estado, en que se pone a niñas, niños y adolescentes; y el interés superior del niño, como un mandato.⁴¹

La Convención determina las obligaciones estatales respecto de la protección de los derechos del niño; señala que se adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados deben adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles y generarán capacidades de cooperación internacional para estos fines. Deberán garantizar en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.⁴²

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1981), consagra el principio de igualdad entre hombres y mujeres, reconoce y

⁴⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, “Resolución 1386 (XIV): Declaración de Derechos del Niño”, *Organización de las Naciones Unidas*. 20 de noviembre de 1959, <https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B1o%20Republica%20Dominicana.pdf>.

⁴¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, “Resolución 44/25: Convención de los Derechos del Niño”, *Organización de las Naciones Unidas*. 20 de noviembre de 1989. <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

⁴² *Ibíd.*, artículo 4, 6 y 11.

visibiliza las diversas formas de violencia a las que están expuestas mujeres y niñas; y, establece la responsabilidad del Estado frente a la violencia a las que niñas, niños y adolescentes, viven de manera diferenciada, debido a su género.⁴³ Más adelante, se promulgó la Convención sobre las peores formas de trabajo infantil (1999), la cual prohíbe de manera expresa todas las formas de esclavitud y prácticas análogas, incluido reclutamiento forzoso para conflictos armados, prostitución, actividades ilícitas y otros que por su naturaleza pongan en riesgo su salud o seguridad.⁴⁴ Adicionalmente, el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño (2002), que trata sobre la participación de los niños en conflictos armados, aprobado en respuesta a un contexto guerras civiles en el mundo, reafirma que los derechos de NNA requieren una protección especial en las situaciones de conflicto.⁴⁵

El Sistema de Protección de Derechos Humanos de la ONU ha establecido procedimientos espaciales, denominados Relatorías. Los mandatos de los procedimientos tienen por objetivo examinar, supervisar, prestar asesoramiento e informar públicamente sobre las situaciones de derechos humanos.⁴⁶ Algunas de las relatorías relevantes para esta investigación, son: Relatoría Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (1990), Relatoría Especial sobre el derecho a la educación (1998), Relatoría Especial sobre el derecho a la educación (2000), Relatoría Especial sobre la trata de personas, especialmente las mujeres y los niños (2004), Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer (1994), y Relatoría Especial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, sus causas y consecuencias (2022).⁴⁷ Estas Relatorías permiten abordar situaciones que responden a contextos o temáticas específicas hacia la construcción de estándares para la actuación de los Estados y la

⁴³ Asamblea General de las Naciones Unidas, “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, *Organización de las Naciones Unidas*. 3 de septiembre de 1981. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>.

⁴⁴ Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, “Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil”, *Organización Internacional del Trabajo*. 1 de junio de 1999. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/worst-forms-child-labour-convention-1999-no-182>.

⁴⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, “Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados”, *Organización de las Naciones Unidas*. 12 de febrero de 2002. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-involvement-children>.

⁴⁶ Naciones Unidas, “Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos”, *Oficina del Alto Comisionado*, accedido 15 de febrero de 2023, párr. 8, <https://www.ohchr.org/es/special-procedures-human-rights-council/special-procedures-human-rights-council>.

⁴⁷ Naciones Unidas, “Mandatos temáticos”, *Oficina del Alto Comisionado*, accedido 15 de febrero de 2023. <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM&lang=sp>.

sociedad civil; son herramientas efectivas y focalizadas hacia una comprensión más profunda de los problemas y desafíos en materia de derechos humanos.

El Comité de los Derechos del Niño (en adelante, Comité), es fuente para la obtención de estándares de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, pues este desarrolla, a través de observaciones generales el contenido de los derechos señalados en Convención. Actualmente cuenta con varias observaciones que abordan temas como: VIH, prohibición de castigos corporales, justicia especializada en NNA, violencia, derechos de niñas y niños a ser escuchados, elaboración de presupuestos públicos, entre otros.⁴⁸ El Comité también desarrolla observaciones directas a los países, con base en los informes estatales presentados cada cuatro o cinco años. Las últimas observaciones formuladas a Ecuador señalan la necesidad aumentar la inversión social de manera sostenible para cumplir con el mandato constitucional de salud, educación y la agenda social de la niñez; además, se muestra preocupación por el funcionamiento de la institucionalidad dirigida a NNA.⁴⁹

De manera particular, el Comité señala que Ecuador enfrenta diversos desafíos en la protección y promoción de los derechos de NNA, entre los que se destacan: mantener la especialización y especificidad en su marco institucional y normativo, especialmente en relación con el enfoque intergeneracional adoptado por el Estado; superar la coordinación deficiente en la implementación de políticas y programas relacionados con los derechos de NNA, incluyendo la necesidad de un ente nacional responsable de liderar estos procesos; medidas concretas para enfrentar la persistencia de la violencia, los malos tratos y la negligencia, especialmente hacia quienes pertenecen a minorías étnicas y grupos indígenas; garantizar el funcionamiento del sistema de justicia juvenil, sus servicios especializados y el acceso a un debido proceso en consideración de su edad; y que el marco normativo este alineado con los estándares internacionales de derechos humanos.⁵⁰ Ecuador aún tiene pendiente implementar estas observaciones y deberá rendir cuentas en el próximo reporte periódico.

⁴⁸ Plataforma de Infancia, “Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño”, *Plataforma de la Infancia*, accedido 18 de febrero de 2023. <https://www.plataformadeinfancia.org/derechos-de-infancia/observaciones-generales-comite-derechos-del-nino/>

⁴⁹ Comité de los Derechos del Niño. “Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Ecuador: CRC/C/ECU/CO/5-6”, *Organización de las Naciones Unidas*. 26 de octubre de 2017. <https://www.unicef.org/ecuador/media/2246/file/Recomendaciones%20del%20Comit%C3%A9%20de%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B1o.pdf>.

⁵⁰ *Ibíd.*

A través de estos estándares, así como observaciones, se determina el alcance de la responsabilidad del Estado en cada uno de los ámbitos y etapas de desarrollo de NNA; se reconoce tácitamente a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y sus implicaciones respecto a su participación y opinión en la toma de decisiones, así como su protección y cuidado bajo este paraguas. El interés superior del niño y la prioridad absoluta, se establecen como principios de acción y decisión de las autoridades, personal público y personas responsables de NNA.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos también se encuentran instrumentos relevantes como la Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores⁵¹, ratificada por Ecuador el 1994. Los protocolos facultativos relativos a la venta de niños⁵² y a la participación en conflictos armados⁵³, los cuales fueron ratificados por Ecuador en el 2004. El Sistema Interamericano también cuenta con La Relatoría de Derechos del Niño, la cual desempeña un papel fundamental en la promoción y protección de los derechos de los niños en la región. A través de su labor, recepta peticiones y casos, realiza investigaciones, emite informes y brinda asesoramiento técnico a los Estados miembros, contribuyendo así a garantizar el pleno respeto de los derechos de niños y niñas en el ámbito interamericano.⁵⁴

Si bien el Comité de los Derechos del Niño, como parte del sistema universal de derechos humanos, hace un interpretación y desarrollo amplio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, es necesario mencionar que el principal estándar en la región sobre los derechos de niñez y adolescencia ha sido establecido por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y sus sentencias “caso Villagrán Morales vs. Guatemala” y “caso Instituto de Rehabilitación

⁵¹ Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, “Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores”, *Organización de los Estados Americanos*. 18 de marzo de 1994.

https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_Interamericana_sobre_Trafico_Internacional_de_Menores.pdf

⁵² Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, “Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía”, *Organización de Estados Americanos*. 18 de febrero de 2002. https://www.oas.org/dil/esp/Protocolo_Facultativo_de_la_Convencion_sobre_los_Derechos_del_Nino_relativo_a_la_Venta_de_Ninos_la_Prostitucion_Infantil_y_la_Utilizacion_de_Ninos_en_la_Pornografia.pdf

⁵³ Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, “Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados”, *Organización de Estados Americanos*. 6 de septiembre de 2000. https://www.oas.org/dil/esp/Protocolo_Facultativo_de_la_Convencion_sobre%20los_Derechos_del_Nino_sobre_Participacion_de_Ninos_en_Conflictos_Armados_Argentina.pdf

⁵⁴ Relatoría de los Derechos del Niño, “Mandatos y Funciones”, *Organización de Estados Americanos*, accedido 15 de junio de 2023. <https://www.oas.org/es/cidh/infancia/mandato/funciones.asp>.

del Menor vs. Paraguay”. Sentencias que desarrollan el concepto de especialidad y protección especial en la atención de NNA.

La Sentencia del caso Villagrán Morales vs. Guatemala, de 1999, desarrolla por primera vez el concepto de especialidad como parámetro frente al cual el Estado debe responder.⁵⁵ Señala que NNA deben recibir especial protección y asistencia del Estado “La Corte no puede dejar de señalar la especial gravedad que reviste el presente caso por tratarse las víctimas de jóvenes, tres de ellos niños [...] hacen recaer en el Estado el deber de adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de los niños bajo su jurisdicción”.⁵⁶

En el caso Instituto de Rehabilitación del Menor vs. Paraguay, de 2004, se resalta como un nuevo estándar el deber de prestación positiva respecto de NNA acentuado bajo custodia del Estado. Se establecen niveles de protección especial en niñas, niños y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad, adicionales a los derechos que corresponden a todos los seres humanos⁵⁷

La Corte llama la atención que en el presente caso un significativo número de las violaciones alegadas tienen como presuntas víctimas a niños, quienes, al igual que los adultos, “poseen los derechos humanos que corresponden a todos los seres humanos [...] y tienen además derechos especiales derivados de su condición, a los que corresponden deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado”. Así lo establece, por lo demás, el artículo 19 de la Convención Americana que dispone que “[t]odo niño tiene derecho a las medidas de protección que sus condiciones de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”. Esta disposición debe entenderse como un derecho adicional, complementario, que el tratado establece para seres que por su desarrollo físico y emocional necesitan de protección especial.⁵⁸

El sistema interamericano también ha desarrollado importantes opiniones consultivas a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se mencionan dos relevantes sobre los derechos del niño; el primer lugar, la Opinión Consultiva OC-17/2002: Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, en la que señala que es crucial la elaboración y aplicación de normas que consideren el principio del interés superior del niño, priorizando su desarrollo y el pleno ejercicio de sus derechos. Si bien el principio de igualdad es fundamental, se permite un trato diferenciado a niños y niñas para abordar sus necesidades particulares. En este sentido, el Estado tiene la

⁵⁵ Corte IDH, “Sentencia de 19 de noviembre de 1999 (Fondo)”, *Caso Villagrán Morales vs. Guatemala*, 19 de noviembre de 1999, párr. 143, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_63_esp.pdf.

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ Corte IDH, “Sentencia de 2 de septiembre de 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso Instituto del Menor Vs. Paraguay*, 2 de septiembre de 2004, párr. 147, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf

⁵⁸ *Ibíd.*

responsabilidad de apoyar a las familias, reconociendo su papel primordial en el desarrollo infantil y favoreciendo la permanencia del niño en el núcleo familiar siempre que sea posible. Además, resalta que el derecho a la vida implica garantizar su desarrollo en condiciones dignas; y la necesidad de un enfoque diferenciado en el sistema de justicia.⁵⁹

En segundo lugar, la Opinión Consultiva OC-21/14: Derechos y garantías de niñas y niños en contexto de migración y/o en necesidad de protección internacional, enfatiza en que los Estados, especialmente los países receptores, deben evaluar las circunstancias individuales de cada niño para proteger sus derechos humanos según el derecho internacional. Considera que es contrario a la Convención imponer penas privativas de libertad a niños y niñas basadas únicamente en su situación legal o la de sus padres. Los niños y niñas deben recibir todas las garantías para protegerlos de la vulnerabilidad, incluida la prohibición de expulsarlos a países donde su seguridad esté en riesgo, así como la prohibición de expulsar a sus padres si los niños y niñas tienen derecho a residencia o nacionalidad en el país de destino. En su Opinión Consultiva, la Corte subraya la importancia del debido proceso, la unidad familiar y la prohibición de la tortura para proteger a una población vulnerable en sus países de origen y destino.⁶⁰

Como se ha precisado, los estándares para la garantía y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes se han desarrollado a través de instrumentos internacionales y de jurisprudencia, tanto del Sistema Universal de Derechos Humanos, como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Se resalta de manera particular lo relativo a las obligaciones internacionales adquiridas por los Estados, que lo determinan como principal responsable del desarrollo y protección de NNA, en todas sus etapas de vida; el cambio de paradigma que trae consigo la Convención de los Derechos del Niño, que ubica a NNA como sujetos de derechos, y ya no como objetos/sujetos de protección; el principio de interés superior del niño y prioridad absoluta, como eje de acción; la especialidad, incluido el sistema de justicia, y protección especial, como un parámetro de la política pública dirigida a NNA, que implica la comprensión de que niñas, niños y adolescentes,

⁵⁹ Corte IDH, “Opinión Consultiva OC-17/2002”, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, 28 de agosto de 2002, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf

⁶⁰ Corte IDH, “Opinión Consultiva OC-21/14”, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, 19 de agosto de 2014, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf

además de poseer derechos que corresponden a todas las personas, tienen derechos específicos, en relación a su edad.

Marco normativo nacional

La Constitución de 2008 declaró al Ecuador como un Estado de derechos. Bajo este paraguas, a la población en general, incluyendo a NNA, se le garantizaba de manera integral sendos derechos. En lo referente a niñez y adolescencia, lo más relevante refiere a la consideración de NNA como grupo de atención prioritaria⁶¹, lo cual implica que recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, y señala, además, que el Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.⁶² Esto se complementa con que “Las niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, madres con hijas o hijos menores, personas adultas mayores y personas con discapacidad recibirán asistencia humanitaria preferente y especializada”.⁶³

La Constitución determina que el Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y que se atenderá al principio de su interés superior y que sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.⁶⁴ De la misma forma, resaltando el principio de interés superior del niño y prioridad absoluta, señala que niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad.⁶⁵

Respecto de la garantía de derechos específicos, se señala que la atención a niños menores de seis años implica nutrición, salud, educación y cuidado diario, en un marco de protección integral de sus derechos.⁶⁶ Así también la prohibición expresa al trabajo infantil, en niñas, niños y adolescentes con menos de quince años, con implementación de políticas de erradicación progresiva del trabajo infantil.⁶⁷ El Estado se obliga a establecer políticas de prevención contra el uso de estupefacientes o psicotrópicos, así como para el consumo de bebidas alcohólicas y otras sustancias nocivas para la salud y desarrollo de niñas, niños y adolescentes⁶⁸ y proteger a este grupo etario de la influencia

⁶¹ Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 11.

⁶² *Ibíd.*, art. 35.

⁶³ *Ibíd.*, art. 42.

⁶⁴ *Ibíd.*, art. 44.

⁶⁵ *Ibíd.*, art. 45.

⁶⁶ *Ibíd.*, art. 46, num. 1.

⁶⁷ *Ibíd.*, art. 46, num. 2.

⁶⁸ *Ibíd.*, art. 46, num. 5.

de programas o mensajes que promuevan la violencia, o la discriminación racial o de género.⁶⁹

Respecto del acceso a justicia, se estipula que la ley establecerá procedimientos especiales y expeditos para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia intrafamiliar, sexual, crímenes de odio y los que se cometan contra niñas, niños, adolescentes, que, por sus particularidades, requieren una mayor protección.⁷⁰ En esta línea también se señala que las niñas, niños y adolescentes estarán sujetos a una legislación y a una administración de justicia especializada, la cual se dividirá la competencia en protección de derechos y en responsabilidad de adolescentes infractores. En cada cantón existirá al menos una jueza o juez especializado en familia, niñez y adolescencia y una jueza o juez especializado en adolescentes infractores.⁷¹

Con relación a la estructura institucional, se estipula que el sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, y que parte de él serán las instituciones públicas, privadas y comunitarias.⁷² Así también, señala en su transitoria sexta que los consejos nacionales de niñez y adolescencia, discapacidades, mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, se constituirán en consejos nacionales para la igualdad, para lo que deberán adecuar su estructura y funciones.⁷³

La Constitución del Ecuador establece que, en el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, se aplicarán de forma directa, siempre bajo los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta, siempre de acuerdo con la constitución.⁷⁴ De esta forma la constitución estructura el reconocimiento de derechos de niñas, niños y adolescentes, estableciendo la relevancia del principio de interés superior del niño y niña, el principio de prioridad absoluta, así como la obligación de proveer una respuesta estatal especializada, incluyendo procedimientos especiales y expeditos respecto del acceso a justicia. Todo ello en coherencia de un sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia.

⁶⁹ *Ibíd.*, art. 46, num. 7.

⁷⁰ *Ibíd.*, art. 81.

⁷¹ *Ibíd.*, art. 181.

⁷² *Ibíd.*, art. 341.

⁷³ *Ibíd.*, art. 444.

⁷⁴ *Ibíd.*, art. 417.

En un marco más aterrizado, el principal instrumento legal de protección para niñas, niños y adolescentes es el Código de Niñez y Adolescencia, aprobado en 2003.⁷⁵ En este se determina que el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia es “un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan, controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones”⁷⁶ y tiene por objetivo garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia.

Este se estructura en tres niveles: 1) Organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas, que incluye a El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia; 2) Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos, que incluye a las Juntas Cantonales de protección de derechos, Otros organismos: la Defensoría del Pueblo, las defensorías Comunitarias de la Niñez y Adolescencia, y la policía especializada de niños, niñas y adolescentes, y la Administración de Justicia de la Niñez y la Adolescencia; 3) Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos, que incluye a entidades públicas de atención y entidades privadas de atención.⁷⁷ Se señala, además, que este sistema opera a través de tres tipos de acciones: políticas públicas y planes de protección integral ⁷⁸ ; medidas de protección como la inserción familiar, la custodia, el acogimiento familiar e institucional, y adopción ⁷⁹; e infracciones y sanciones, que son graves consecuencias de las violaciones a los derechos de las niñas y niños. ⁸⁰

⁷⁵ Ecuador, *Código Orgánico Integral de Niñez y Adolescencia*, Registro Oficial 737, Ley 100, 3 de enero de 2003.

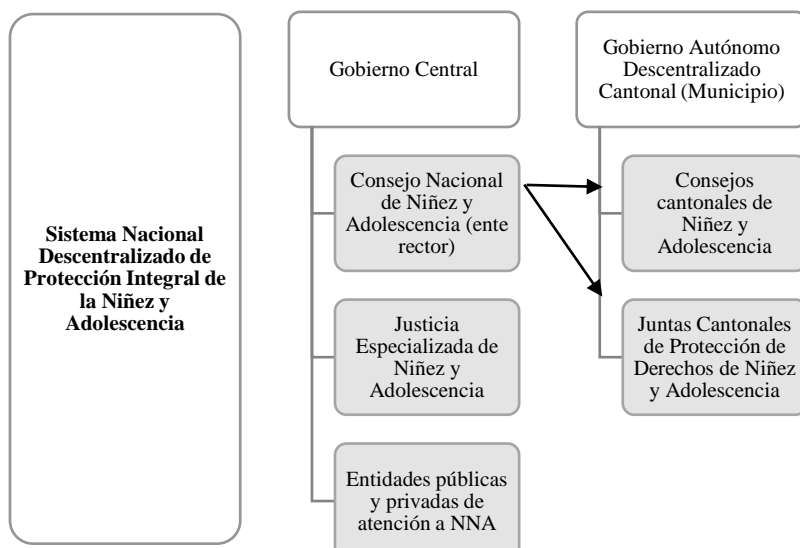
⁷⁶ *Ibíd.*, art. 190.

⁷⁷ *Ibíd.*, art. 192.

⁷⁸ *Ibíd.*, art. 193.

⁷⁹ *Ibíd.*, art. 217.

⁸⁰ *Ibíd.*, art. 245.



Estructura del Estado para la protección de NNA 2003-2008⁸¹
Elaboración propia (2023)

Sin embargo, a partir de la Constitución de 2008, han existido algunos cambios que modifican la estructura del sistema de protección de niñez y adolescencia, los cuales han sido normados en la Ley de Consejos Nacionales para la Igualdad, que establece la transición del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia al Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional⁸², y el Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomía⁸³, que norma la transición de los Consejos de Niñez y Adolescencia, instituidos a nivel local- cantonal, a los Consejos Cantonales de Protección de Derechos.

Respecto de las juntas cantonales de protección de derechos, las cuales constan en Código de Niñez y Adolescencia, las mismas se definen como órganos de nivel operativo, con autonomía administrativa y funcional, a nivel cantonal o parroquial, que tienen como función la protección de derechos individuales y colectivos de niñez y adolescencia, a través de las medidas administrativas de protección.⁸⁴ Con la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres se ha incluido una nueva atribución para las

⁸¹ En el periodo 2003-2008 el ente rector del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Niñez y Adolescencia era el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, como parte del gobierno central. A nivel descentralizado, con aterrizaje cantonal se establecieron concejos cantonales de niñez y adolescencia y juntas cantonales de niñez y adolescencia, bajo una figura autónoma pero vinculadas al Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia.

⁸² Ecuador, *Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad*, Registro Oficial 283, Suplemento, 7 de julio de 2014.

⁸³ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomía*, Registro Oficial 203, Suplemento, 19 de octubre de 2010.

⁸⁴ Ecuador, *Código Orgánico Integral de Niñez y Adolescencia*, Registro Oficial 737, Ley 100, 3 de enero de 2003, art. 205.

juntas cantonales de protección, que incluye la obligación de asumir competencias de otorgamiento de medidas administrativas de protección para víctimas de violencia basada en género.⁸⁵

Sobre otros organismos del sistema del Código de la Niñez y Adolescencia, se incluye a Defensoría del Pueblo, las Defensorías Comunitarias de la Niñez y Adolescencia y la Policía Especializada de Niños, Niñas⁸⁶. Así también, se señala que la Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia está conformada por los Juzgados de Niñez y Adolescencia y los Juzgados de Adolescentes Infractores.⁸⁷

A nivel descentralizado, el Código Orgánico de Organización Territorial-COOTAD señala que cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos, cuyas atribuciones serán formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad.⁸⁸ Se estipula también que los mismos estarán conformados de forma paritaria por representantes de la sociedad civil, especialmente de los titulares de derechos; del sector público, integrados por delegados de los organismos desconcentrados del gobierno nacional y delegados de los gobiernos metropolitanos.

El Código Orgánico de Organización Territorial – COOTAD atribuye a los gobiernos autónomos descentralizados ejercer las competencias destinadas a asegurar los derechos constitucionales de niñas, niños y adolescentes:

Los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán las competencias destinadas a asegurar los derechos de niñas, niños y adolescentes que les sean atribuidas por la Constitución, este Código y el Consejo Nacional de Competencias en coordinación con la ley que regule el sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia. Para este efecto, se observará estrictamente el ámbito de acción determinado en este Código para cada nivel de gobierno y se garantizará la organización y participación protagónica de niños, niñas, adolescentes, padres, madres y sus familias, como los titulares de estos derechos.⁸⁹

⁸⁵ Ecuador, *Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*, Registro Oficial 175, Suplemento, 5 de febrero de 2018, disposición general octava.

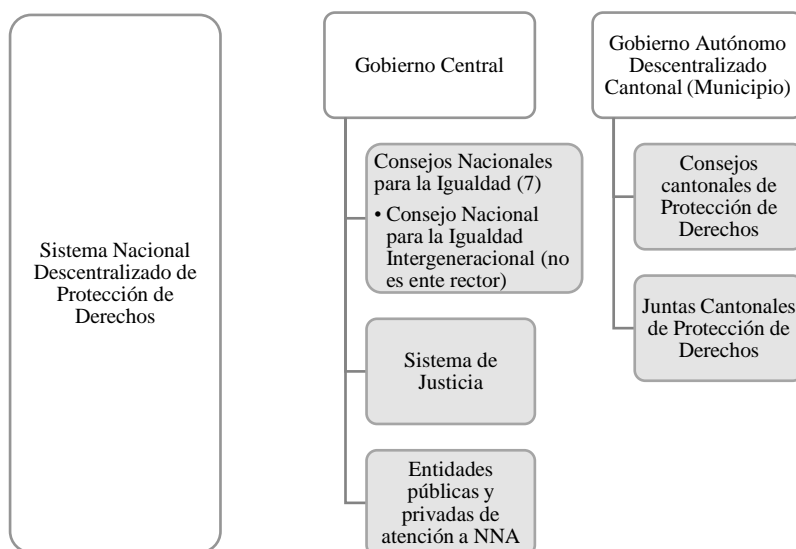
⁸⁶ Ecuador, *Código Orgánico Integral de Niñez y Adolescencia*, Registro Oficial 737, Ley 100, 3 de enero de 2003, art. 208.

⁸⁷ *Ibíd.*, art. 259.

⁸⁸ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomía*, Registro Oficial 203, Suplemento, 19 de octubre de 2010, art. 598.

⁸⁹ *Ibíd.*, art. 148.

De esta forma, a través del Código de la Niñez y Adolescencia, se configura toda una estructura institucional, a nivel nacional y local, a través de competencias en organismos descentralizados, configurada con el objetivo de cumplir los mandatos constitucionales de garantía y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes.



Estructura del Estado para la protección de NNA 2008-2022⁹⁰
Elaboración propia (2023)

La relación y coherencia entre el marco de protección nacional e internacional es de gran importancia para garantizar la protección y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA). El marco normativo internacional, conformado por tratados, convenios, declaraciones y resoluciones, establece estándares y principios fundamentales que los Estados deben respetar y cumplir. En el presente análisis, la Convención sobre los Derechos del Niño, señala los derechos y principios fundamentales de los NNA y reconocen su condición de sujetos de derechos. Estos instrumentos internacionales determinan las obligaciones de los Estados, tanto en términos de protección como de garantía de derechos económicos, sociales y culturales.

⁹⁰ en el periodo 2008- 2022 se mantiene una estructura similar para la protección de NNA, pero las competencias se diluyen cuando el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Niñez y Adolescencia se convierte en Sistema Nacional Descentralizado de Protección de Derechos. Desaparece el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, y se conforman 7 Consejos Nacionales para la Igualdad, uno de ellos, con competencias para abordar niñez y adolescencia, juventud y personas adultas mayores (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional), sin embargo, ninguno de los consejos tiene rectoría sobre su rama. A nivel descentralizado sucede lo mismo, se otorga el mandato a los antiguos consejos de protección de niñez y adolescencia, ahora consejos cantonales de protección de derechos, de formular, transversalizar y realizar observancia a nivel local, pero sin lineamientos claros, capacidad política, ni articulación al Estado Central.

En el marco normativo internacional también incluye procedimientos especiales y relatorías que supervisan y monitorean la situación de los derechos humanos de los NNA. Estas instancias proporcionan recomendaciones y orientación a los Estados para mejorar su cumplimiento de los derechos de los NNA.

Por otro lado, el marco normativo nacional, a través de la Constitución del Ecuador y el Código Orgánico de Niñez y Adolescencia, determina los derechos específicos de los NNA y las responsabilidades del Estado, la sociedad y la familia en su protección y promoción. La Constitución reconoce a los NNA como una población prioritaria y garantiza su atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.

En Ecuador este reconocimiento normativo se sustenta obligación de los Estados de armonizar su legislación nacional con los estándares internacionales de derechos humanos. El marco normativo internacional proporciona los principios y directrices generales, mientras que el marco normativo nacional adapta y desarrolla estos estándares para su aplicación específica en el contexto nacional. De esta manera se garantiza la protección y el ejercicio de los derechos de los NNA, al menos en el ámbito formal, reconociéndolos/as como sujetos de derechos y estableciendo principios como el interés superior del niño y la prioridad absoluta en las acciones del Estado.

Conclusiones

En este capítulo se aborda la existencia de diferentes paradigmas y debates en torno a los derechos humanos, y la importancia de un abordaje crítico hacia la deconstrucción de una estructura social desigual y excluyente, en donde los derechos humanos pueden ser tanto instrumentos de protección como herramientas para la transformación social. Se resalta la importancia de reconocer la niñez y adolescencia como construcciones sociales que varían en diferentes contextos históricos, y la visibilización del adultocentrismo como una práctica de determinación de roles y jerarquías que subordinan a los niños y niñas en la sociedad. Se han abordado los conceptos de agendas de exigibilidad, entendida como programas comunes para garantizar derechos humanos, definidos por el Estado, partidos políticos, medios, grupos de interés y sociedad civil, utilizando mecanismos formales para posicionar temas en la agenda pública y construir acuerdos; resaltando la relación entre políticas públicas y derechos humanos.

Sobre los marcos de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA), a nivel internacional, se destacan la Declaración y la Convención de los Derechos del Niño, así como los estándares desarrollados por el Comité de los Derechos del Niño y las opiniones consultivas y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estos instrumentos establecen las obligaciones de los Estados para proteger y promover los derechos de los NNA, y subrayan su condición de sujetos de derechos con una especial protección. A nivel nacional, en Ecuador, la Constitución reconoce a los NNA como un grupo prioritario y garantiza su atención integral y especializada. Se establece el principio del interés superior del niño y la prioridad absoluta en la toma de decisiones.

Estos marcos normativos brindan una base fundamental para la protección y promoción de los derechos humanos de los NNA. Sin embargo, es fundamental que el Estado comprenda el alcance de sus obligaciones para su implementación más allá del reconocimiento formal. Es necesario fortalecer la inversión social para la protección y garantía de derechos de NNA, así como considerar los principios de interés superior de niño, prioridad absoluta y no regresividad en el diseño normativo, de política pública e institucionalidad.

Capítulo segundo

La construcción de un Estado para niñas, niños y adolescentes

Este capítulo aborda la lucha por los derechos de niñez y adolescencia en Ecuador, en el contexto histórico y social que lo configuró. Constituye el resultado central de esta investigación y su presentación se organiza en dos periodos: 1. Estado de Derecho: 1990-2008, desde la ratificación de la Convención los Derechos del Niño en Ecuador, a la promulgación de la Constitución de Montecristi; y 2. Estado Constitucional de Derechos: 2009-2022, desde la Constitución, a 2022. Cada periodo es caracterizado en relación con las agendas de exigibilidad, y sus efectos en los cambios normativos, de política pública, y diseño institucional; así como las actorías por los derechos de esta población. De esta manera se bosquejan los elementos que conforman la construcción de un Estado para niñas, niños y adolescentes, en las últimas tres décadas.

Se inicia con una contextualización macro sobre el estado de la niñez y adolescencia durante los años de análisis, para luego continuar con la caracterización y análisis de cada uno de los periodos planteados.

1. Acercamiento a la estructura demográfica de niñas, niños y adolescentes en Ecuador

La tasa de crecimiento de la población se ha reducido progresivamente en las últimas décadas. De acuerdo con los censos nacionales, en 1990, la población del Ecuador era de 9'697.979 personas, y la tasa de crecimiento respecto al censo anterior (1982) fue de 2,19%.⁹¹ La población en el 2001 fue de 2'156.608 personas, con una tasa de crecimiento el 2,05%⁹²; y en 2010 la población fue de 4'483.499 personas, con una tasa de crecimiento del 1,95%.⁹³ De acuerdo con el censo poblacional 2022, la población de Ecuador es de 16'938.986 personas.⁹⁴

⁹¹ Villacís Byron y Daniela Carrillo. *País atrevido: la nueva cara sociodemográfica del Ecuador* (Quito- Ecuador: Edición especial revista Analitika. Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2012), 11.

⁹² *Ibíd.*, 11.

⁹³ *Ibíd.*

⁹⁴ Ecuador Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Boletín Nacional-Segunda entrega”, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, accedido 2 de febrero de 2024, https://inec.censoecuador.gob.ec/public/BoletinNacional_SegundaEntrega_s3.html#4_POBLACI%C3%93N

En 2010, las personas de 0 a 19 años representaban el 41% de la población total de Ecuador. Dentro de este grupo, los niños y niñas de 5 a 9 años y de 10 a 14 años eran los más numerosos, con un 10,5% y un 10,6%, respectivamente. A 2022, la población de NNA entre 0 a 19 años, representa aproximadamente el 34,5% de la población.⁹⁵

Por otra parte, como se observa en el siguiente gráfico, la población en 3 rangos: infancia, niñez y adolescencia, se redujo de 2 a 3 puntos porcentuales en tres décadas.

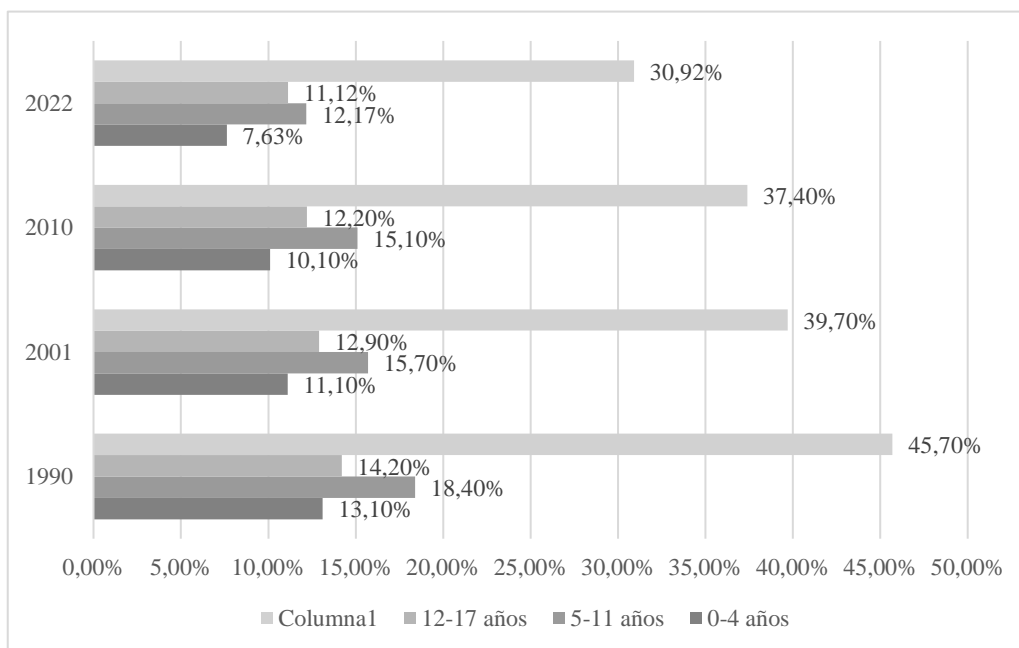


Gráfico 1. Población de niñas, niños y adolescentes en Ecuador, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Elaboración propia.

A 2022, las niñas, niños y adolescentes en Ecuador, viven en el 60,6 % en las ciudades, mientras que el 39,4% viven en el área rural. Esto implica un importante cambio en relación con los datos del Censo 2010, que señalaban que 70% de NNA viven en las ciudades y 30% en el área rural.⁹⁶

Con base en el Censo poblacional 2022, la autoidentificación étnica de niñas, niños y adolescentes es mayormente mestiza, seguida en menor proporción por indígena, afroecuatoriana, montubia, blanca y otra, de acuerdo con el gráfico 2.

⁹⁵ *Ibíd.*

⁹⁶ Ecuador Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Censo Poblacional 2022, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, accedido 10 de febrero de 2024, <https://www.censoecuador.gob.ec/data-y-resultados/#:~:text=Como%20resultado%2C%20se%20estim%C3%B3%20un,de%2016.9%20millones%20de%20personas.>

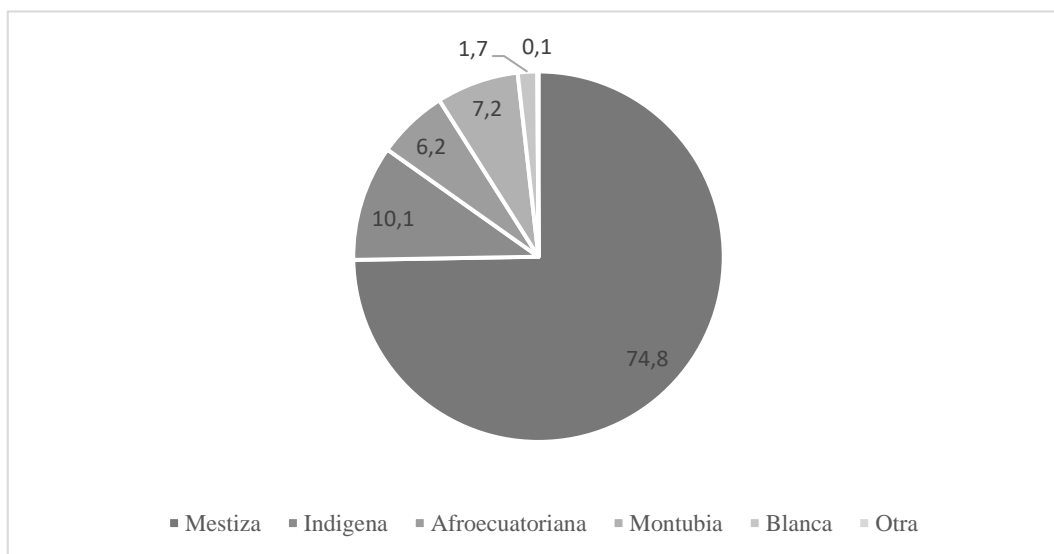


Gráfico 2. Autoidentificación étnica de niñas, niños y adolescentes en Ecuador al 2022 de acuerdo con el Censo Poblacional 2022.

Elaboración propia.

A 2022, la región de la Costa alberga la mayor población de niños, niñas y adolescentes, representando alrededor de mitad de niñez y adolescencia del país (52%). En la Sierra, este porcentaje alcanzó el 41%, mientras que la Amazonía es la región con menor presencia de esta población, con 7%.⁹⁷ En relación con el último censo de 2010, la Amazonia ha subido dos puntos porcentuales respecto de su población de NNA.

⁹⁷ *Ibíd.*

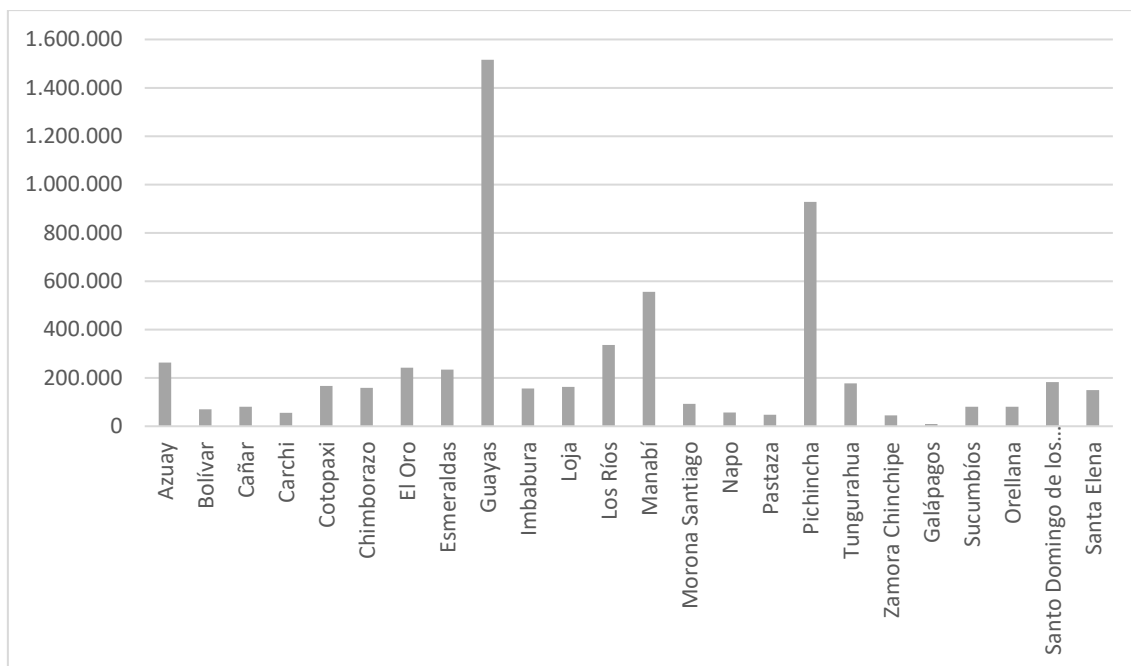


Gráfico 3. Niñas, niños y adolescentes por provincias del Ecuador al 2022 de acuerdo con el Censo Poblacional 2022.

Elaboración propia.

La provincia con mayor cantidad de niñas, niños y adolescentes a 2010, era Guayas, seguida de Pichincha y Manabí. A 2022, esta lógica se mantiene, con 26% de NNA en Guayas, 16% en Pichincha y 10% en Manabí.⁹⁸

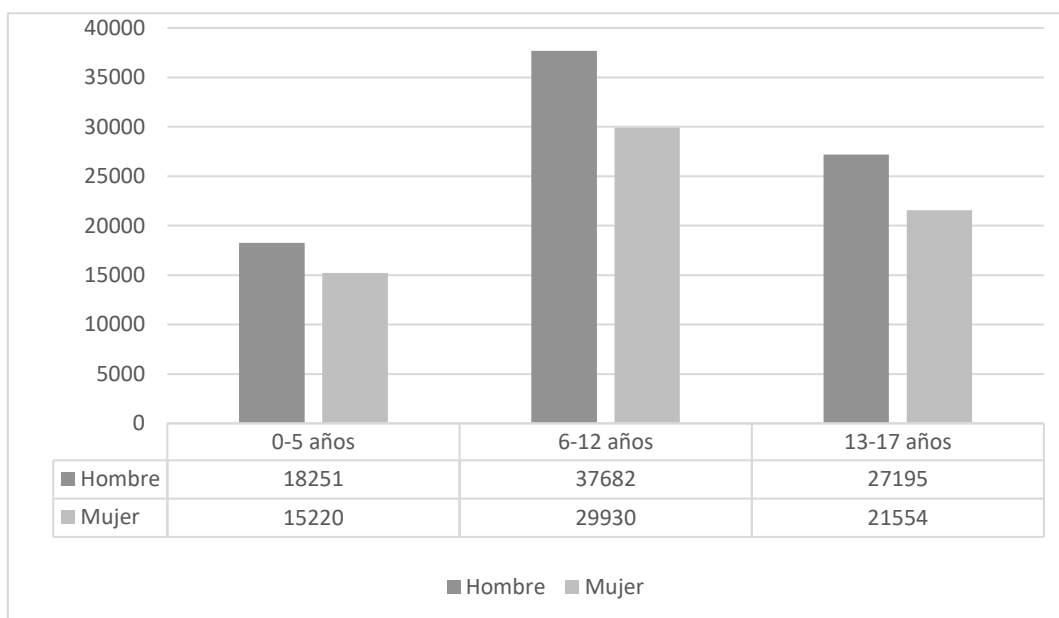


Gráfico 4. Niñas, niños y adolescentes con discapacidad al 2010 de acuerdo con el Censo Poblacional 2010.

Elaboración propia

⁹⁸ *Ibíd.*

Al 2010, la mayoría de NNA con discapacidad se encontraban en el rango de 6 a 12 años, y con la particularidad de que son hombres la mayoría de ellos. A 2022, las formas de nombrar a la discapacidad en el Censo se han modificado, y se ha recolectado información sobre las personas que señalan tener una “condición de dificultad funcional permanente”.⁹⁹ En el rango de 5 a 19 años existe un total de 122,035 personas con condición de dificultad funcional permanente, que representa 2,4% de niñas y niños, y 2,9% de adolescentes.

El censo reporta la presencia de 53,991 niños, niñas y adolescentes extranjeros viviendo en el país en 2010. Sin embargo, es importante tener en cuenta que esta cifra podría ser un subregistro y no necesariamente refleja la presencia de personas en movilidad humana en toda su diversidad y contextos.

Tabla 1
Niñas, niños y adolescentes extranjeros viviendo en Ecuador

NNA por rango de edad	
0-5 años	17421
6-12 años	24481
13-17 años	11979
Total	53881

Fuente: Censo 2010

Elaboración propia

Desde el censo de 2001, ha habido un incremento en el número de inmigrantes, que ha pasado de 95,889 en ese año a 181,848 en 2010 y a 425,045 en 2022. Durante el periodo entre los censos de 2010 y 2022, se ha observado una notable variación, con un crecimiento de más del 100% en la población inmigrante. Sin embargo, no se refleja en los resultados publicados del Censo 2022, desagregación correspondiente a NNA, por lo cual no se ha podido señalar este dato en la presente investigación.¹⁰⁰

En términos generales, existe una falta de información estadística desglosada sobre niñas, niños y adolescentes, en sus diferentes etapas de edad, lo que dificulta la visibilidad de sus problemáticas y sus diversidades. Esta carencia refleja una atención limitada por parte del Estado, el ente encargado de generar estos datos, para su abordaje a través de políticas públicas. Es importante mencionar que, si bien se ha hecho un

⁹⁹ Ecuador Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Boletín Nacional-Segunda entrega”, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, accedido 2 de febrero de 2024, https://inec.censoecuador.gob.ec/public/BoletinNacional_SegundaEntrega_s3.html#4_POBLACI%C3%93N

¹⁰⁰ *Ibíd.*

importante esfuerzo para mostrar los datos en el visualizador de los resultados del Censo 2022, aun la información publicada es limitada, y no en su totalidad desagregada para NNA. Adicionalmente, las bases de datos publicadas, no se encuentran completas, y los rangos de edad no se presentan en edades simples, sino en rangos de edad de 0 a 4, 5 a 9, 10 a 14, y 15 a 19 años, lo que complejiza el análisis de la población correspondiente a niñas, niños y adolescentes, consideradas entre los 0 y menos de 18 años.

2. Agendas nacionales

2.1 Agendas de niñez y adolescencia durante el Estado de Derecho: 1990-2008

Contexto

Con el objetivo de identificar los factores que han incidido en las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes, durante este periodo, se analizan los hitos más relevantes del período 1990-2008, en el ámbito económico y de inversión social en Ecuador.

La ratificación de la Convención de los Derechos del niño, en 1990, transcurre en un contexto contradictorio. Por un lado, el Estado se compromete, a través de la ratificación de este instrumento, a garantizar una serie de derechos para NNA, sin embargo, el escenario económico, político e institucional, marca dificultades para lograrlo.

En Ecuador, las décadas de los 80 y 90 marcaron un período en el que se implementaron políticas económicas neoliberales que llevaron al desmantelamiento del Estado benefactor. Durante este tiempo, se redujo el tamaño del Estado, cambió su función, se disminuyó el presupuesto para programas sociales y se privatizaron no solo empresas estatales sino también servicios sociales. Se buscó abordar los problemas a través del mercado, lo que significó un cambio significativo en el concepto de Estado de bienestar.¹⁰¹

El proceso de implementación de medidas económicas neoliberales se registra particularmente en el gobierno de Durán Ballén, entre 1992 y 1996. Con ello, la apertura

¹⁰¹ Fernando Sánchez Cobo, “La Nueva Institucionalidad derivada de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño”, *Un balance crítico a 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño*, Ensayos No.01 (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional), 2020, 5, doi: https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/nueva_instituc_derivada_cdn_27dic.pdf.

económica y la liberalización se convirtieron en los pilares fundamentales de su política económica; así como la disminución del tamaño del Estado, los intentos de privatización, la desregulación y la flexibilización financiera.¹⁰² Las reformas al sistema financiero realizadas durante el gobierno Durán Ballén-Dahik, a partir de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (1994), tuvo gran influencia en la crisis económica de 1999, el “salvataje bancario” y por ende en la migración por motivos económicos de los años subsiguientes.¹⁰³

En 1999 se desata la peor crisis económica de las últimas décadas. Los bancos nacionales enfrentaron el retiro masivo de los capitales que habían recibido como depósitos y gran parte de ellos generaron problemas de solvencia. Se estima que las pérdidas representan entre cerca de 4 y 10 mil millones de dólares. Esta crisis económica fue resultado de una combinación de factores que se agravaron mutuamente.¹⁰⁴ Los efectos del fenómeno de El Niño tuvieron un impacto devastador en la economía ecuatoriana. Las fuertes lluvias e inundaciones provocaron daños significativos en infraestructuras clave, afectando la producción agrícola y la actividad industrial en varias regiones del país. Además, la crisis política y la inestabilidad interna también contribuyeron al colapso económico. La falta de consenso político y las disputas internas debilitaron la capacidad del gobierno para implementar medidas efectivas de control y regulación económica. En términos sociales esta crisis “provocó un amplio empobrecimiento de los sectores medios y populares, un éxodo masivo de personas jóvenes y mujeres [...], y una extracción de ahorros y recursos públicos para salvar a los capitales especulativos del sector financiero.”¹⁰⁵ Para NNA este proceso significó, la pérdida de lazos y relaciones familiares; producto de la migración de uno o sus dos progenitores, muchos quedaron bajo cuidado de sus abuelas y abuelos. Más de la mitad de los inmigrantes dejaron a sus hijos en el país; la proporción es aún mayor entre quienes emigraron a partir de 1999 (60%). Igual proporción de hombres y de mujeres inmigrantes viajaron dejando a uno o más hijos en el país. Como resultado de esta emigración se observa un drástico incremento en el número de niños y niñas dejados en la sociedad de

¹⁰² Pabel Muñoz López, “Ecuador: Reforma del Estado y Crisis Política 1992-2005”, *Historia Actual Online*, n° 11 (2006): 101–10.

¹⁰³ *Ibíd.*

¹⁰⁴ *Ibíd.*

¹⁰⁵ *Ibíd.*

origen por uno o ambos padres: de aproximadamente 17.000 en 1996 a 237.000 en el 2000.¹⁰⁶

Más adelante, en el 2006 inició un contexto de condiciones económicas externas que permitieron mejorar la capacidad estatal de inversión durante los siguientes años. Esto coincide con lo señalado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, que ubica que se experimentó un progreso económico y social sustancial, en el que el entorno económico positivo generó un crecimiento medio anual del 4,3 % del producto interno bruto (PIB), y ello a su vez produjo un aumento de la inversión social pública.¹⁰⁷ Esto se tradujo también en algunas mejoras en la vida de niñas, niños y adolescentes, en particular en la reducción de la pobreza, acceso a educación, salud, así como aumento de programas y servicios sociales.

Desde 2003 se redujo la pobreza de 49,1% de la población, al 43,8 % en 2004; al 41,9 % en 2005, al 37,4 % en 2006, al 36,6 % en 2007 y al 35,1 % en 2008.¹⁰⁸

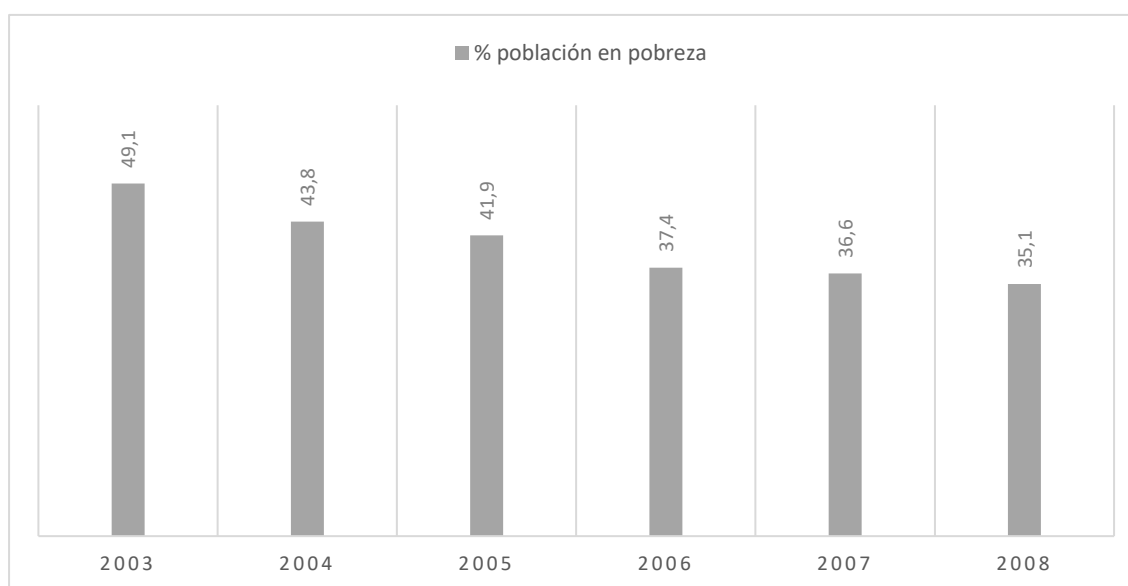


Gráfico 3. Población en situación de pobreza 2003-2008, de acuerdo a Simón Pachano en el artículo “Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento”.

Elaboración propia.

¹⁰⁶ Franklin Ramírez Gallegos, “La estampida migratoria ecuatoriana”, *Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*, n° 2 (2005): 86.

¹⁰⁷ Unicef, “Documento del programa país: Ecuador” (Consejo Económico y Social, septiembre de 2018), https://www.unicef.org/ecuador/sites/unicef.org/ecuador/files/2019-07/2018-PL13-Ecuador_CPD-ODS-ES.pdf.

¹⁰⁸ Simón Pachano, “Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento”, *Revista de ciencia política (Santiago)* 30, n° 2 (2010): 297–317, doi:10.4067/S0718-090X2010000200007.

La inversión en salud respecto al PIB también se elevó de 0,6 % en el 2000 a 1,4 % en 2008.¹⁰⁹



Gráfico 4. Porcentaje de inversión pública en salud respecto al PIB 2000 -2008, en Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social- SICES
Elaboración propia.

En presupuesto de educación presenta un desarrollo similar, según fuentes oficiales: representó el 1,5 % del PIB en el 2000 y el 3 % en el 2008.¹¹⁰

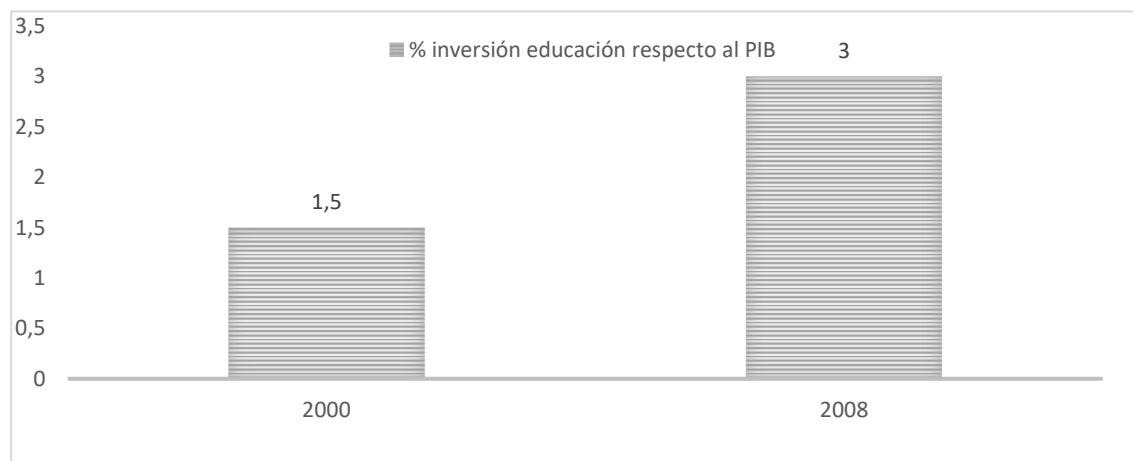


Gráfico 5. Porcentaje de inversión pública en educación respecto al PIB 2000 -2008, en Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social- SICES
Elaboración propia.

¹⁰⁹ Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, “Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social - SICES”, accedido 10 de julio de 2020, <http://www.conocimientosocial.gob.ec/pages/EstadisticaSocial/herramientas.jsf>.

¹¹⁰ Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, “Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social - SICES”.

El gasto social, calculado sobre la base de la inversión en bienestar social, salud, educación, desarrollo urbano, vivienda y trabajo, fue de un estimado de 2,6 % del PIB en el 2000 y 8 % en el 2008.¹¹¹

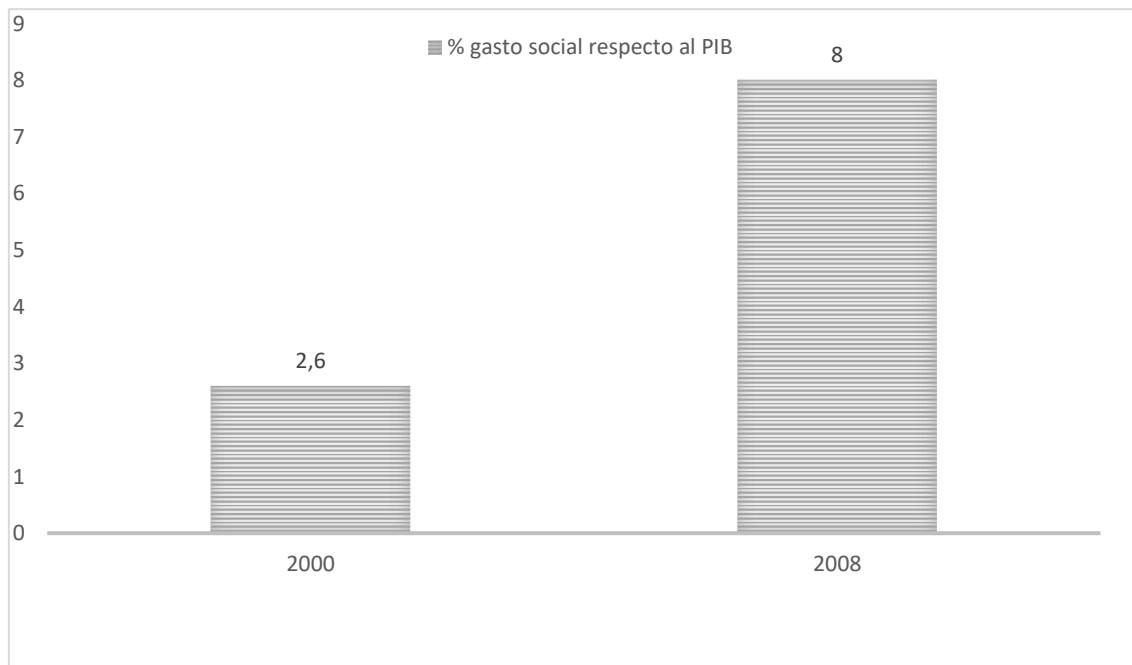


Gráfico 6. Porcentaje de gasto social respecto al PIB 2000 -2008 en Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social- SICES
Elaboración propia.

Para niñas, niños y adolescentes, la situación fue también compleja durante este primer periodo. Al año 2000 más de 10% de NNA entre 5 a 17 años trabajó por un pago, y entre 10 y 18 años, la cifra se eleva de manera importante al 20%. Así también, 29% de NNA trabajaron sin pago. La mayor parte de estas cifras muestran la desigualdad y la pobreza a las que se enfrentaron NNA, particularmente de Sierra rural. Muchas de estas condiciones relacionadas con los procesos migratorios enfrentados durante este periodo.¹¹² Por otra parte, la deserción escolar se encontraba en 5% para el nivel preprimario, 5,40% en nivel primario, y 9,50% en el nivel medio, a los años 1993-1994; para 2005, 2005, esta descendió a 4%, 3,60% y 5,90% respectivamente.¹¹³

¹¹¹ Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, “Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social - SICES”.

¹¹² Alison Vásquez, “Niñez a medias, futuro a medias: trabajo infantil y juvenil en Ecuador”, FLACSO, Ecuador, accedido el 25 de enero de 2024, https://www.flacso.edu.ec/portal/modules/umPublicacion/pndata/files/docs/av_ninesamedias.pdf

¹¹³ *Ibíd.*

Durante el periodo 1990-2008 se observan diversos cambios económicos y de inversión social, atravesando condiciones de austeridad, ajustes estructurales y reducción del Estado en los años 90, concluyendo con una de las mayores crisis económicas del Ecuador debido al “Feriado Bancario” en 1999; y una mejora progresiva de las condiciones económicas, reducción de la pobreza e incremento de la inversión social a partir del 2003.

En 2006, Rafael Correa Delgado fue elegido presidente de Ecuador bajo la bandera del Movimiento Alianza PAIS. El mandato de este partido marcó un período de transformación en el Estado ecuatoriano. Durante su campaña presidencial, se promovió la necesidad de una nueva Constitución para el país. En 2007, Rafael Correa asumió oficialmente la presidencia, y en noviembre de ese año, se estableció la Asamblea Constituyente en Montecristi, Manabí, con la misión de redactar una nueva Constitución, la cual sería posteriormente aprobada en 2008.

Actorías clave

Los años 90 están marcados por una fuerte participación de sociedad civil organizada alrededor de la promoción de los derechos de niñez y adolescencia. A nivel internacional un hito relevante son las primeras elecciones de niñas, niños y adolescentes.¹¹⁴ En este contexto de mayor libertad de las organizaciones no gubernamentales y de un fuerte financiamiento, se va conformando el movimiento de niñez y adolescencia, principal actor en la puesta en agenda y aprobación del Código de Niñez y Adolescencia.

Entre 1992 y 1996, se conforma el Foro de la Niñez y Adolescencia, principal ente organizativo alrededor del cual se empieza a conceptualizar y reflexionar sobre el sistema de protección; y sobre la base del cual se constituye el movimiento de niñez y adolescencia.¹¹⁵ El movimiento se conformaba por 1) niñas, niños y adolescentes, a nivel nacional; 2) organizaciones de sociedad civil nacionales y con base territorial local; 3) cierta actorías individuales; 4) organizaciones no gubernamentales con financiamiento internacional y organizaciones intergubernamentales; 5) organizaciones vinculadas a otras líneas de trabajo, pero alineadas a la causa: organizaciones vinculadas al trabajo en género, mujeres, educación. Estas actorías sociales se aglutinan alrededor de la gran causa de posicionar a los niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, y plasmar ello

¹¹⁴ Manuel Martínez, entrevista por María José Benavides, 2 de octubre de 2019.

¹¹⁵ *Ibíd.*

en la Constitución de 1998, así como en la construcción y posterior aprobación del Código de Niñez y Adolescencia (CONA) en 2003.

De 2003 en adelante se promueve también algunos medios de participación ciudadana. Se empiezan a conformar 104 consejos consultivos de niñez y adolescencia, 41 defensorías comunitarias, y 203 consejos cantonales de niñez y adolescencia, con participación paritaria de sociedad civil.¹¹⁶ En esta época destaca la importancia de la fuerte participación de organismos de cooperación, también parte del movimiento: Defensa de los Niños Internacional (DNI), Visión Mundial, Child Fund, Plan Internacional, Compassion, ASA, Fundación Yupana, Ayuda en Acción, Save the Children, UNICEF, entre otros.¹¹⁷

En términos de actorías específicas de niñas, niños y adolescentes, en este periodo hay una importante participación a través del movimiento de niñez y adolescencia, en diversas consultas y acciones de incidencia encaminadas a la construcción y promulgación del Código de Niñez y Adolescencia. Antes de la cumbre mundial de 1990, se celebraron las primeras elecciones infantiles, marcando la primera expresión pública de los niños y niñas en la defensa de sus derechos. Este evento, significativo tres décadas después, destacó el derecho prioritario de los niños a ser protegidos por el Estado contra la violencia, una demanda que se materializó entre los 14 derechos propuestos.¹¹⁸ En 2003, el código otorgó la facultad a niñas, niños y adolescentes para formar consejos consultivos, fortaleciendo su voz en la toma de decisiones.

Durante este periodo la sociedad civil juega un papel muy importante en todo aquello logrado alrededor de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Las transformaciones normativas, institucionales y el posicionamiento de agendas, de las que se habla más adelante, están relacionadas con estas permanentes actorías de organizaciones nacionales y locales, sociedad civil, y personas parte del movimiento, que participan formalmente o menos formalmente, en respuesta la capacidad de convocatoria social del tema de niñez y adolescencia.

Agenda nacional

La visión planteada, que permeó en las organizaciones no gubernamentales a nivel global, fue modificar el “paradigma del patronato” a través de la incidencia de la

¹¹⁶ *Ibíd.*

¹¹⁷ Francisco Carrión, entrevistado por María José Benavides, 28 de junio de 2020.

¹¹⁸ Manuel Martínez, entrevista por María José Benavides, 02 de octubre de 2019.

Convención de Derechos del Niño, en las legislaciones nacionales de los Estados.¹¹⁹ De alguna forma, la Convención se convirtió en la vía emancipadora para posicionar el nuevo planteamiento sobre cómo debían pensarse los derechos del niño/niña. Esta agenda aterriza en Ecuador en un contexto de presiones políticas, económicas, y desastres naturales (1990-2000); sin embargo, esta agenda pudo ser visible en el panorama político nacional por acción del Movimiento Nacional de niñas, niños y adolescentes que se hacía presente a través de distintas intervenciones en la palestra nacional desde finales de la década de los 90.¹²⁰

Las agendas de las ONG a nivel nacional han sido muy motivadas por el financiamiento disponible de cooperación internacional, y se mueven en relación con las temáticas establecidas como prioritarias a nivel internacional. Esto no quiere decir que no existan agendas propias motivadas por el contexto nacional, sino que efectivamente el financiamiento es un factor importante para la puesta en agenda y priorización de un tema u otro.

En lo normativo

La agenda nacional para los derechos de niñas, niños y adolescentes, a partir de los años 90, es la armonización de la Convención con la legislación nacional. Son años caracterizados por la discusión y debate respecto de la doctrina de protección integral, alrededor del principio del interés superior del niño, el pasaje de la concepción del “menor de edad” al niño/niña como sujeto de derechos, y la visión de integralidad en los derechos, con un fuerte eje en participación.

En 1997 se produce el derrocamiento presidencial de Abdalá Bucaram en el marco de una crisis política profunda que decantaría más adelante en la terminación temprana de los periodos presidenciales de Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005); y cuyo origen es el descontento social producto de reformas estructurales y la crisis de representación política. La primera respuesta frente a la crisis parece ser la Asamblea Constituyente de 1997-1998, la misma que brinda espacio, entre otros temas, a avances legislativos sobre el reconocimiento y ampliación de los derechos”.¹²¹

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

¹¹⁹ Francisco Carrión, entrevistado por María José Benavides, 28 de junio de 2020.

¹²⁰ Sánchez Cobo, “La Nueva Institucionalidad derivada de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño”.

¹²¹ López, “Ecuador”, 8.

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.¹²²

Dicha Constitución reconoció a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, y no como sujetos de protección. Este sería el paraguas legal para más adelante posicionar finalmente la necesidad de una nueva legislación que aterrice todo aquello contenido en la Convención.

En 2001, se produjo la consulta nacional en dos ciudades del país, en el marco de la construcción de la nueva ley, en el cual participan distintos y variados actores: niñas, niños y adolescentes, padres/madres/cuidadores-as, instituciones estatales nacionales y locales, e instituciones privadas. Los temas posicionados fueron: educación, familia, salud, trabajo infantil y juvenil.¹²³ Este proceso afianza la agenda de adecuación de las legislaciones internas a la Convención, la promoción de la participación social en niñas, niños y adolescentes y el fortalecimiento de la institucionalidad de protección integral.

Esta agenda desemboca en la aprobación del Código de la Niñez y Adolescencia, promulgada en 2003. Con la aprobación del Código, el discurso se centró en la exigibilidad para la institucionalización del sistema de protección integral de niñez; es decir, en las acciones legales y administrativas que dieran existencia real a todos los organismos, a nivel central y descentralizado, para la protección de NNA.

El Código de niñez y adolescencia (2003) implica la armonización parcial de la Convención de los Derechos del Niño, en la legislación interna. El gran logro de este instrumento es contener la estructura orgánica del Sistema Nacional Descentralizado de Protección de Niñez y Adolescencia. Sin embargo, el paradigma de doctrina de situación irregular no logra modificarse totalmente.

Tabla 2
Hitos y Agendas de exigibilidad de niñez y adolescencia 1990-2007

Periodo	1990 - 2002	2003- 2007
Hito	Ratificación de la Convención de los Derechos del Niño	Promulgación del Código de la Niñez y Adolescencia
Agenda	Adecuación de constitución (reconocimiento de NNA como sujetos de derechos), y las	Exigibilidad para la institucionalización de la protección integral de niñez bajo el paraguas del

¹²² Patricia Calero, “A 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño ¿Una reforma normativa para avanzar o retroceder?”, *Un balance crítico a 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño*, Ensayos No. 01 (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional), 1 (2020): 11, doi: https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/ensayo_patricia_calero.pdf.

¹²³ Agustín Barna, “Convención Internacional de los Derechos del Niño Hacia un abordaje desacralizador”, *Revista de Temas Sociales Kairos* 16, n.º 29 (2012), doi: 1514-9331.

	legislaciones internas a la Convención, la promoción de la participación social en niñas, niños y adolescentes y el fortalecimiento de la institucionalidad de protección integral.	CONA- Sistema Descentralizado de Protección de Niñez y Adolescencia.
--	---	--

Fuente y elaboración propia.

Política pública

A inicios de los 90, el cuidado comunitario¹²⁴ de niños fue uno de los programas de mayor relevancia. Inicia con el programa Operación Rescate Infantil, Programa Nuestros Niños¹²⁵ y Fondo de Desarrollo Infantil.¹²⁶ Desde finales de la década de 1990, el Ministerio de Bienestar Social (MBS) refuerza el enfoque no convencional y comunitario de sus servicios mediante la creación de la Red Comunitaria de Atención a la Primera Infancia. Esta red opera a través de acuerdos con gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales como UNICEF.¹²⁷

El trabajo infantil también es abordado por el Programa del muchacho trabajador. En los 90, bajo la doctrina de protección irregular, se acepta que los niños trabajen, y el objetivo es que lleguen a un lugar seguro después del trabajo¹²⁸. Es el paradigma. A partir de 2003, es no pueden trabajar sino desde los 15 años; sin embargo, es a partir de 2008 que el MIES empieza a hacer incidencia sobre ello y empiezan los cambios en espacios para niñez en situación de calle.

Respecto a NNA institucionalizados, en los años 90, se presentan los orfanatos, bajo la iglesia, en la mayoría de los casos. A partir de 2003, ya no se llama orfanato sino casa de acogimiento o instituciones de acogimiento. Entran bajo una normativa por el Código, entonces ya se da obligaciones a esas instituciones.¹²⁹

Es relevante mencionar también que en INNFA impulsaba a través del Programa de Defensa del Menor, reformas legales, campañas de educomunicación y proyectos con enfoque comunitario, con el objetivo de incidir tanto a nivel técnico político, como a nivel

¹²⁴ Natasha Montero, entrevista por María José Benavides, 26 de septiembre de 2019.

¹²⁵ Sandra Báez, entrevista por María José Benavides, 27 de junio de 2020.

¹²⁶ MIES, “El estado de Buen Vivir: Desarrollo Infantil Integral”, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ecuador, 2017, https://info.inclusion.gob.ec/phocadownloadpap/estudios/desarrollo_infantil_integral/2016/el_estado_del_buen_vivir_desarrollo_infantil_integral.pdf, 26.

¹²⁷ *Ibíd.*

¹²⁸ *Ibíd.*

¹²⁹ Natasha Montero, entrevista por María José Benavides, 26 de septiembre de 2019.

comunitario. Así también se hizo un importante énfasis en programa de discapacidades, con una perspectiva de educación y rehabilitación.¹³⁰

Hasta 2004, en Ecuador se establecían planes decenales para la niñez y adolescencia, pero luego esta práctica desapareció. En su lugar, surgieron agendas sectoriales con iniciativas dispersas relacionadas con NNA, pero sin una visión integral ni coordinada.¹³¹

Durante esta etapa surgen políticas a favor de los derechos de la infancia, junto con organismos internacionales, introduciendo innovaciones conceptuales y metodológicas en la prestación de servicios. Aunque limitados, estos cambios marcan la primera vez que se aborda específicamente el desarrollo infantil en el sector social. Las modalidades de atención no convencionales, involucrando a la familia y la comunidad, experimentan un notable crecimiento. Sin embargo, los estándares de calidad siguen siendo modestos debido a la falta de mecanismos de información, seguimiento y evaluación efectivos, y la escasa profesionalización e incentivos para las madres comunitarias y alta rotación de personal.¹³²

En institucionalidad

En 1960 se fundó el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA), probablemente la institución más relevante en este primer periodo. En los años 90, esta institución estaba a cargo de la primera dama, quien se encargaba de promover y representar la institución. Su objetivo era conectar tanto a entidades públicas como privadas con el propósito de proteger de manera integral a niños, niñas, adolescentes y familias ecuatorianas que se encontraban en situación de exclusión social y vulneración de derechos. En el marco de esta colaboración público-privada para el bienestar de los niños, el INNFA, adoptó, en sus inicios, una mentalidad de filantropía.¹³³ Esto implicaba que los objetivos se centraban más en el reconocimiento social de los donantes que en el empoderamiento y desarrollo de habilidades de los beneficiarios de los servicios. La

¹³⁰ Eulalia Flor Recalde, entrevista por María José Benavides, 23 de enero de 2024.

¹³¹ Manuel Martínez, entrevista por María José Benavides, 02 de octubre de 2019.

¹³² MIES, “El estado de Buen Vivir: Desarrollo Infantil Integral”, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ecuador, 2017, https://info.inclusion.gob.ec/phocadownloadpap/estudios/desarrollo_infantil_integral/2016/el_estado_del_buen_vivir_desarrollo_infantil_integral.pdf, 24.

¹³³ *Ibíd.*, 21.

atención de niñas, niños y adolescentes estaba supeditada mayormente a patronatos, fundaciones y los orfanatos.¹³⁴

Sin embargo, entre los gobiernos de León Febres Cordero y Rodrigo Borja, esta institución empieza un proceso de cambio, hacia una visión técnica que debía romper con el asistencialismo. Con el Decreto Ley 92, en 1988, se crea el Fondo para el Desarrollo de la Infancia, que permitía contar con mayores recursos, y a su vez mejorar la planificación técnica e implementación de programas dirigidos a NNA. Daba al INNFA este carácter de organismo privado, pero a su vez el espacio político y apertura estatal para ser agente de movilización y cambio social, que además se convertía en una instancia generadora de políticas públicas y de propuestas normativas, con gran capacidad presupuestaria.¹³⁵

El 3 de julio de 2008, a través del Decreto Ejecutivo N° 1170, se realizó un cambio de nombre para el Instituto Público de la Niñez y la Familia (INNFA), el cual fusionó diversas entidades como el exINNFA, Operación Rescate Infantil (ORI), Fondo de Desarrollo Infantil (FODI) y Dirección de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia (Daina). Cuatro años más tarde, mediante el Decreto Ejecutivo N° 1356, el Gobierno tomó la decisión de disolver completamente esta entidad, trasladando sus funciones principales al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), mientras que las responsabilidades médicas fueron transferidas al Ministerio de Salud.¹³⁶

El surgimiento del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral (SNDPINA), a partir de la entrada en vigor del Código de la Niñez y Adolescencia, en 2003, marcó un hito en la creación de una nueva institucionalidad para la protección y atención de los niños y adolescentes. Esta institución se convirtió en el referente principal durante esa época, siendo la entidad encargada de liderar la política pública de niñez a nivel nacional y coordinando acciones con los gobiernos autónomos descentralizados cantonales para un enfoque local efectivo. Adicionalmente, como parte integral del sistema de protección, surgieron diversas instancias que fortalecieron la atención a la niñez y adolescencia. En el ámbito local, se establecieron las juntas de protección de niñez y adolescencia, que jugaron un papel fundamental en la identificación y atención de situaciones vulnerables. Asimismo, se

¹³⁴ Natasha Montero, entrevista por María José Benavides, 26 de septiembre de 2019.

¹³⁵ Eulalia Flor Recalde, entrevista por María José Benavides, 23 de enero de 2024.

¹³⁶ Educa593. "Instituto Nacional de la Niñez y la Familia". 25 de noviembre de 2015, <https://educa593.wordpress.com/2015/11/26/instituto-nacional-de-la-ninez-y-la-familia/>

crearon los consejos consultivos de niñez y adolescencia, que promovieron la participación activa de los jóvenes en la toma de decisiones que los afectaban directamente. Además, para brindar un apoyo más cercano a las comunidades, se instauraron las defensorías comunitarias, que se convirtieron en un recurso valioso para garantizar el respeto de los derechos de los niños y adolescentes a nivel local. Este proceso de construcción de una estructura sólida de protección y atención a la niñez comenzó en el 2004 y continuó hasta más allá de 2008.

El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia tenían un rol relevante al final de este periodo. El MIES, como entidad gubernamental, tenía un rol fundamental en la implementación de programas sociales y políticas dirigidas a la niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad, con un enfoque en la inclusión social y el bienestar de este grupo poblacional. Por su parte, el Consejo de Niñez y Adolescencia se desempeñaba como el organismo rector en la formulación y coordinación de políticas públicas específicas para la niñez y adolescencia, garantizando así la protección de sus derechos y velando por su bienestar integral.

A manera de conclusión del periodo, es importante recalcar que se ha observado dos hitos relevantes que marcan el devenir de las agendas por los derechos de niñas, niños y adolescentes: el primero, la ratificación de la Convención de Derechos del Niño, que impulsa una amplia agenda de adecuación de las legislaciones internas a la Convención, la promoción de la participación social en niñas, niños y adolescentes y el fortalecimiento de la institucionalidad de protección integral, la cual desemboca en la aprobación del Código de la Niñez y Adolescencia (2003). A su vez, la promulgación de este Código se convierte en un hito que impulsa una agenda de exigibilidad para la institucionalización de la protección integral de niñez, en particular del Sistema Nacional Descentralizado de Protección de Niñez y Adolescencia.

2.2 Agendas de niñez y adolescencia durante el Estado de Derechos y Justicia Social: 2008-2022

Contexto

En septiembre de 2008, se llevó a cabo un referéndum en el que se aprobó un nuevo proyecto constitucional. Tras la validación de este referéndum, la nueva Constitución fue publicada en octubre de 2008, reemplazando a la anterior de 1998. Este

cambio constitucional representó una reconfiguración significativa en la estructura política y legal de Ecuador, fortaleciendo el poder ejecutivo y promoviendo reformas sustanciales en los ámbitos social y económico. Estos cambios políticos y normativos fueron acompañados, hasta el 2013, de condiciones económicas externas que permitieron mejorar la capacidad estatal de inversión durante estos años. Se registra, sin embargo, una disminución de ingresos para el Estado, a partir de 2016.

Ecuador es un país dependiente de las exportaciones petroleras, de ahí que las subidas o caídas del precio del crudo en el mercado internacional son determinantes para la vida económica nacional. Las fluctuaciones en su precio marcaron la década en dos momentos. Entre 2006 y 2013, los altos precios internacionales del crudo (117 US\$ el barril), en junio del 2008 dinamizó 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. A decir de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Social, este escenario redujo la disponibilidad de recursos para sostener la inversión pública que el Estado realizó entre 2006 y 2016, así como el presupuesto de los gobiernos locales.¹³⁷

Esto coincide con las cifras de pobreza, pues entre 2007 y 2017, este indicador se redujo del 36,7 % al 21,5 %, y la inversión social pasó del 4,2 % del PIB en 2006 al 9,4 % en 2016.¹³⁸ Adicionalmente, el coeficiente de Gini decreció de 0,51 a 0,47 entre 2013 y 2016,¹³⁹ lo que implica que el país había reducido las brechas de desigualdad económica. Sin embargo, según cifras del Banco Mundial, una importante cantidad de personas viven aún bajo la línea de pobreza: a 2010, el 32,8 % de la población; a partir del 2017, la tasa de pobreza aumentó en 3,5 puntos porcentuales, en relación con los años anteriores, pasando del 21,5 % al 25 % en el 2019. Como resultado, se redujeron las políticas de protección social y se paralizaron las inversiones públicas, lo que impactó negativamente en la calidad de vida de la población y aumentó la pobreza.

En el 2020, la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19 tuvo un impacto muy fuerte en la economía. Los graves impactos de la crisis sanitaria se manifestaron claramente en un marcado deterioro del mercado laboral, especialmente al agravar la inestabilidad laboral y la informalidad, así como al ampliar las disparidades de género que ya estaban presentes. Esto ha resultado en un aumento significativo tanto de

¹³⁷ Ortiz, Santiago, “Balance de la descentralización en el Ecuador”, 2017, /libros/149767-opac.

¹³⁸ Unicef, “Documento del programa país: Ecuador”, 2.

¹³⁹ Observatorio Social del Ecuador, “Situación de la niñez y adolescencia en Ecuador, una mirada a través de los ODS”.

la pobreza y la desigualdad como de ciertas problemáticas de salud, como la falta de alimentos y la malnutrición crónica en niños.¹⁴⁰

Durante este periodo hubo un aumento progresivo del presupuesto en salud. El presupuesto per cápita se elevó de 61 dólares en 2008, a 173 en 2016.¹⁴¹ De igual manera, la inversión de salud fue de 2,4 % respecto del PIB en el 2016, y se incrementó a 3,2 % en 2017. Bajó a 3% en el 2018.¹⁴² Si bien el presupuesto ha aumentó durante estos años, el gasto destinado a la atención de la salud pública en Ecuador, este se sitúa considerablemente por debajo del objetivo del 6% del PIB establecido por la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

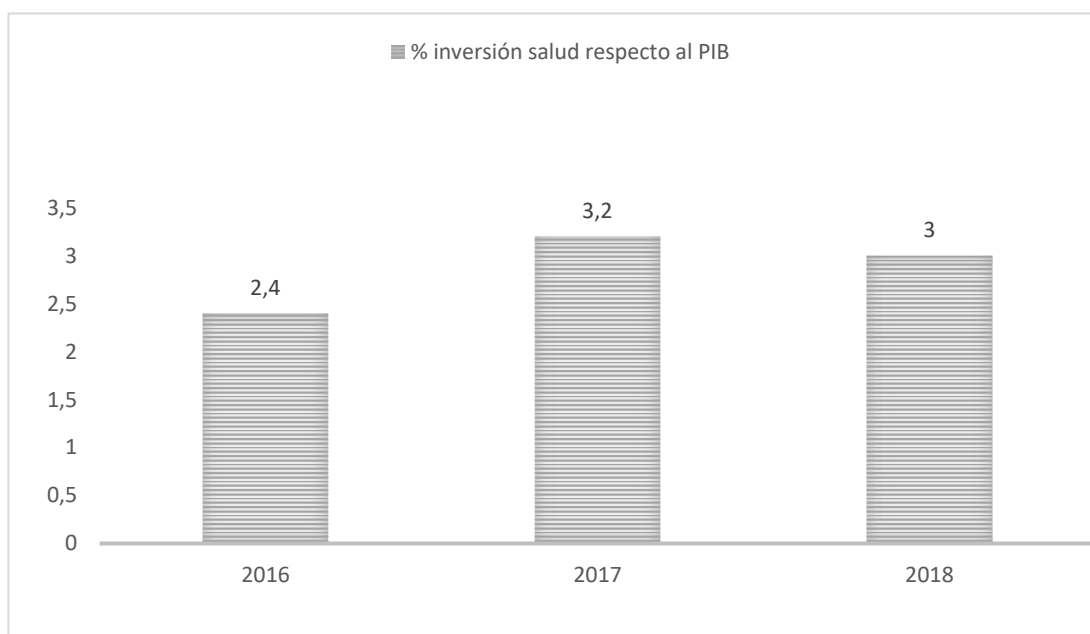


Gráfico 7. Porcentaje de inversión en salud respecto al PIB 2016 -2018 en Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social- SICES
Elaboración propia.

A pesar de esta inversión, hay relevantes problemas de salud que afecta a NNA. La desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años han ido progresivamente disminuyendo. A 2014, la cifra fue de 25,3% y a 2018, de 23%. Casi la cuarta parte de

¹⁴⁰ CEPAL, “Estudio Económico de América Latina y El Caribe: Ecuador”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Ecuador, 2021, <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cac6381e-377e-47b2-a373-1fbfe9a6c78b/content>.

¹⁴¹ Observatorio Social del Ecuador, “Situación de la niñez y adolescencia en Ecuador, una mirada a través de los ODS”, 104.

¹⁴² Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, “Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social - SICES”.

población de niñas y niños tienen desnutrición crónica. A 2018, se registraba que 35 de cada 100 niños y niñas de entre 5 a 11 años tenían sobre peso y obesidad.¹⁴³

Además, tan solo el 43,7% de mujeres, y 53,8% de hombres, de entre 12 a 24 años utilizó algún método anticonceptivo en su primera relación sexual. La edad promedio de la primera relación sexual es de 16 años en hombres y 18 años en mujeres.¹⁴⁴

En presupuesto de educación llegó a representar el 5 % respecto al PIB (la máxima inversión registrada), en 2013; y se redujo a 4,3 % en 2016; 4,7 % en 2017 y 4,5 % en 2018.¹⁴⁵

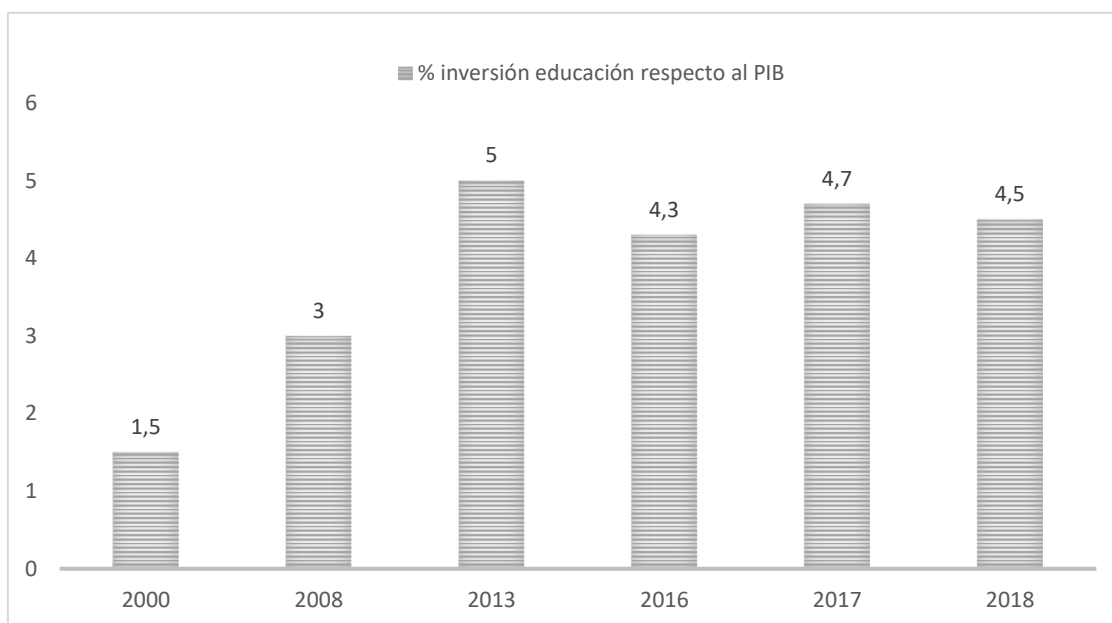


Gráfico 8. Porcentaje de inversión en educación respecto del PIB a 2018 en Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social- SICES

Elaboración propia.

Para niñas, niños y adolescentes esto se tradujo en que alrededor del 16,4% de la niñez menor a 4 años asiste a Centros de cuidado infantil. De acuerdo con datos del 2017, la tasa neta de matrícula en EGB (Educación General Básica) es superior al 93%; sin embargo, existen diferencias a nivel territorial. Mientras en el área rural se redujo de 4,1% a 2,1% en el periodo 2006-2017, en el área urbana, la deserción se redujo de 3,8% a 2,1%. En el año 2017, la tasa de deserción en el BGU (Bachillerato General Unificado) fue del

¹⁴³Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Encuesta Nacional de Salud y Nutrición”, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ecuador, 2018, https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-iniec/Estadisticas_Sociales/ENSANUT/ENSANUT_2018/Principales%20resultados%20ENSANUT_2018.pdf

¹⁴⁴ Ibíd.

¹⁴⁵ Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, “Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social - SICES”.

5,3% Entre hombres en BGU alcanzó el 6%, mientras que para mujeres se ubicó en 4,6%.¹⁴⁶

El gasto social, calculado sobre la base de la inversión en bienestar social, salud, educación, desarrollo urbano, vivienda y trabajo, fue de un estimado en 8 % respecto al PIB en el 2010; y 9,7 % en 2018.¹⁴⁷

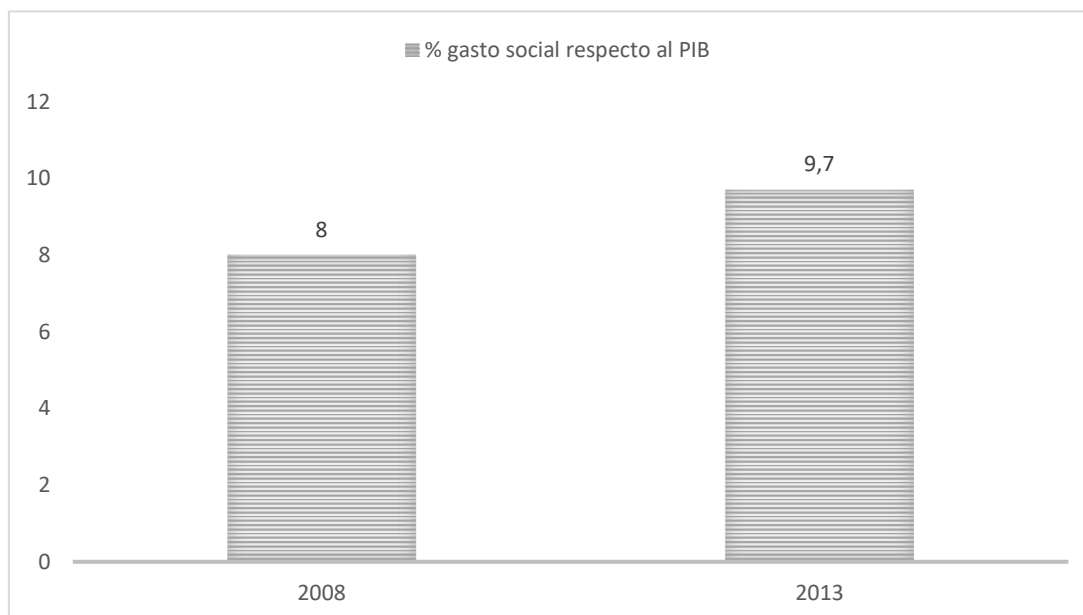


Gráfico 9. Porcentaje de gasto social respecto al PIB 2008-2013 en Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social- SICES
Elaboración propia.

Hasta 2015 permea un proceso de crecimiento, reducción de pobreza e inversión social, marcado por el precio internacional del petróleo; a partir de 2016, el contexto internacional se muestra desafiante que, sumado a la ausencia de ahorros fiscales por parte del Estado, ha impulsado un proceso de racionalización de la inversión pública, traducido en recortes presupuestarios, incluidos aquellos del sector social.¹⁴⁸ En los años siguientes, de acuerdo con el Banco Mundial el crecimiento del PIB en 2016 fue el -1,2%, con una

¹⁴⁶Instituto Nacional de Evaluación Educativa, “La educación en Ecuador: logros alcanzados y nuevos desafíos”, Ecuador, 2018, https://www.evaluacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/02/CIE_ResultadosEducativos18_20190109.pdf

¹⁴⁷ Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, “Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social - SICES”.

¹⁴⁸ Verónica Legarda, “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”, *Un balance crítico sobre los 30 años de la Convención de los Derechos del Niño*, Ensayos No.01 (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional), 1 (2020): 11, doi:https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/ecuador_a_30_anos_convencion_derechos_nino_ensayo.pdf.

recuperación del 2,4% en 2017, y una progresiva baja al -7,8% en 2020, y una recuperación al 2,9% en 2022.¹⁴⁹

Actorías clave

Los cambios en la normativa y diseño institucional, producto de la constitución de 2008, evidenciaron, a nivel de actorías sociales que el movimiento tenía aun muchos desafíos para lograr responder con fortaleza frente a factores externos que limitaban su ejercicio.

El movimiento social por los derechos de la niñez y adolescencia era un espacio frágil, al cual le faltaban actores sociales [...] 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; [...] 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.¹⁵⁰

La organización social post nueva constitución, del movimiento de niñez y adolescencia, quien había impulsado las reformas al Código de Niñez y Adolescencia, e incluso participó de las consultas en el marco de la Constituyente, fue afectado en su estructura; pues las personas dedicadas a la defensa de los derechos de NNA, de manera individual, se incorporaron a trabajar en el Estado con la esperanza de poder incidir en el sistema político.

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.¹⁵¹

¹⁴⁹ Banco Mundial, “Data Ecuador”, accedido 13 de julio de 2020, <https://datos.bancomundial.org/pais/ecuador>.

¹⁵⁰ Calero, “A 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño ¿Una reforma normativa para avanzar o retroceder?”, 6.

¹⁵¹ *Ibíd.*, 5.

A partir de 2010 desaparece el colectivo de organizaciones “Foro de la Niñez y Adolescencia”¹⁵² en el marco de un contexto social complejo para las organizaciones sociales en Ecuador (de control y limitaciones para la cooperación internacional a través de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional y procesos de anulación de personería jurídica a varias organizaciones vistas como de “oposición” al gobierno).

Durante este periodo Ecuador vivió un proceso que pretendió “frenar la libertad de expresión y disensión, criminalizar y perseguir a defensores y activistas de derechos humanos, y poner límites a la financiación de organizaciones no gubernamentales.”¹⁵³ En este contexto, se identifican otros actores en la escena nacional, los cuales han logrado relevancia sobre la base de posiciones religiosas y conservadoras, representadas por grupos religiosos, élites políticas y empresariales afines, limitando los espacios de toma de decisión sobre desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes.¹⁵⁴

Con la terminación del gobierno del expresidente Rafael Correa (2017), se vuelve a conformar la organización que aglutina a algunas voluntades individuales e históricas en niñez y adolescencia, y se conforma el Pacto por la Niñez y Adolescencia. Es así como en 2017, en ocasión del Informe país al Comité de los Derechos del Niño, de la Organización de las Naciones Unidas, empieza un proceso de reunificación de aquellas actorías sociales por niñez y adolescencia a través del Pacto por la Niñez y Adolescencia. Se marca el regreso al trabajo colectivo de algunas voluntades relevantes en la historia del movimiento: “Somos los mismos, desde los 90 y se han añadido algunos más jóvenes formados por estos movimientos [...]. En la sustancia, no ha cambiado mucho, los actores son más o menos los mismos pero acoplados a nuevas temáticas y a nuevas formas de financiamiento.”¹⁵⁵

Actualmente, las organizaciones de sociedad civil se encuentran activas en tres espacios: El Pacto por la Niñez y Adolescencia (nombrado en el párrafo anterior), el Colectivo Compromiso por la Niñez y Adolescencia, que aglutina a organizaciones no gubernamentales, algunas de carácter internacional, y la Coalición contra el Abuso Sexual a la Niñez (Cocasen).¹⁵⁶

¹⁵² Manuel Martínez, entrevista por María José Benavides, 2 de octubre de 2019.

¹⁵³ *Ibíd.*

¹⁵⁴ CARE Ecuador, “Una evaluación necesaria 30 años de vigencia de la Convención de derechos de las niñas y los niños”, *Un balance crítico sobre los 30 años de la Convención de los Derechos del Niño*, Ensayos No.01 (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional), 1 (2020): 11, doi:<https://www.igualdad.gob.ec/wp->

¹⁵⁵ Natasha Montero, entrevistado por la autora, 24 de septiembre de 2019.

¹⁵⁶ Ernesto Delgado, entrevista por María José Benavides, 30 de junio de 2020.

Respecto a la participación específica de niñas, niños y adolescentes, es importante mencionar que las actorías de niñez y adolescencia han sido representadas principalmente por personas adultas, y que ha quedado a este grupo la responsabilidad de abrir espacios para que los niños, niñas y adolescentes expresen sus opiniones sobre asuntos relevantes; sin embargo, se plantea una interrogante sobre la apertura de estos espacios desde una perspectiva adultocéntrica.¹⁵⁷ “Existen espacios en donde niños puedan expresar al mundo adulto lo suyo, pero no existen metodologías específicas, espacios de niñez. Muchos de los espacios los niños llegan a tener que adultizarse para poder participar”.¹⁵⁸ Por lo tanto, si bien NNA han participado activamente de estos espacios, es importante reconocer también, que son espacios mayormente configurados desde el mundo adulto.

En un nuevo contexto, las organizaciones de sociedad civil por la defensa de niñez y adolescencia tienen un reto muy a corto plazo, el vigilar, participar y promover reformas al Código de Niñez y adolescencia, asegurándose que éstas responda a las necesidades de niñas, niños y adolescentes, así como a las obligaciones que el Estado.¹⁵⁹ Para ello, es necesario que se asegure un amplio proceso de participación, tanto de personas adultas defensoras de derechos de la niñez y adolescencia, como de niñas, niños y adolescentes.

Agenda nacional

La Constitución de la República del Ecuador promulgada en 2008, empieza a concretar avances durante este periodo. El movimiento político Alianza País, autodenominado Revolución Ciudadana, logra la fuerza política suficiente para fraguar una serie de cambios institucionales bajo el paraguas de la nueva Constitución, pero también con base en el apoyo popular conseguido. Por lo tanto, el hito esencial de este periodo son los avances y la concreción de la nueva Constitución de la República del Ecuador, cuyos efectos empiezan a aterrizar en los planes nacionales de manera progresiva, con mayor fuerza sobre niñez y adolescencia a partir de 2013. La Agenda de niñez y adolescencia, bajo este nuevo contexto político y constitucional, se enmarca en la reestructura de la institucionalidad de niñez y adolescencia en coherencia con las

¹⁵⁷ Montero, entrevista por María José Benavides.

¹⁵⁸ *Ibíd.*

¹⁵⁹ Centro de Desarrollo y Autogestión - DYA, “Un balance crítico a 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño”, *Un balance crítico a 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño*, Ensayos No.01 (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional), 1 (2020): 7, doi:https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/02/ensayo_24feb_dya.pdf.

obligaciones del Estado como garante de todos los derechos, en particular de los grupos de atención prioritaria.¹⁶⁰

Tabla 3
Hitos y Agendas de exigibilidad de niñez y adolescencia 2008-2022

Periodo	2009 - 2022
<i>Hito</i>	Concreción y avances de la Constitución de 2008 – Estado de Derechos
<i>Agenda</i>	Reestructura la institucionalidad de niñez y adolescencia, en el marco de un Estado garante de Derechos

Fuente y elaboración propias.

Es importante mencionar que dos de las principales temáticas que posicionaron en agenda durante este periodo fueron el derecho a la protección de niñas, niños y adolescentes, en particular frente a la violencia sexual, y niñez, y adolescencia en condición de movilidad humana; ambas motivadas por contextos particulares, y un importante impulso de la cooperación internacional.

El contexto particular que motivó el posicionamiento del derecho a la protección fue el develamiento de casos de violencia sexual en el sistema educativo ecuatoriano en 2017, cuando la Asamblea Nacional formó una comisión investigativa resultado de la movilización de familias afectadas, y cuyo resultado fue el ingreso de esta temática en la agenda del Estado.¹⁶¹ Por otro lado, la ola migratoria de familias provenientes de Venezuela y la capacidad de respuesta para el país, en particular respecto a los retos de la inclusión educativa, así como la ventana de oportunidad de financiamiento de cooperación, permitieron el posicionamiento de esta temática en la agenda pública.

En lo normativo

La constitución del Ecuador de 2008 define al Estado como garante de derechos. La institucionalidad Estatal comienza a modificarse para garantizar los derechos de toda la población bajo esta nueva visión. Para Santiago Ortiz, en “Balance de la descentralización en el Ecuador, los últimos años fue marcada por el rol del Estado como planificador y rector de la política nacional, y ello implicó la consolidación de un modelo

¹⁶⁰ De acuerdo al artículo 35 de la Constitución del Ecuador, los grupos de atención prioritaria son personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad.

¹⁶¹ Human Rights Watch, “Ecuador: altos niveles de violencia sexual en las escuelas”, 9 de diciembre de 2020, <https://www.hrw.org/es/news/2020/12/09/ecuador-altos-niveles-de-violencia-sexual-en-las-escuelas>.

en donde el Estado central concentra su poder de decisión, administración y reorganización de los servicios públicos en el territorio, especialmente en materia de educación, salud, seguridad e inclusión social.¹⁶²

La nueva Constitución marcó claro distanciamiento del modelo anterior de "Estado de derecho". En su lugar, se adoptó el concepto de "Estado constitucional de derechos y justicia", con el propósito de subrayar el papel relevante del Estado en la protección y realización de los derechos como su deber fundamental y prioridad.¹⁶³ En el ámbito de los derechos humanos, se institucionalizaron principios para la aplicación de los derechos, estableciendo una comprensión amplia de sus titulares, que abarcaba grupos, colectivos e incluso la naturaleza¹⁶⁴. Se promovió el carácter constitucional del principio de igualdad y no discriminación, de progresividad y la prohibición de regresividad.

Esta Constitución no se limitó a fortalecer los derechos en sí, sino que también reforzó las garantías que los respaldan. Estas garantías no se limitaron únicamente a las jurisdiccionales, algunas previamente existentes, sino que también se incluyeron las garantías normativas y de políticas públicas.¹⁶⁵ Esto obligó a todos los órganos del Estado a respetar los derechos en la producción de normas y en el desarrollo de lo público, con el fin de orientar la actividad estatal hacia la realización de los derechos.

Un aspecto destacado de esta nueva Constitución fue la inclusión de derechos para personas y grupos de atención prioritaria, como adultos mayores, migrantes, mujeres embarazadas, jóvenes, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas, privadas de la libertad, usuarias y consumidoras. La Constitución eliminó la clasificación tradicional de los derechos, enfatizando la igual jerarquía de todos los derechos constitucionales. En lugar de dividirlos en categorías como derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, se adoptó una división temática, que destacaba derechos del buen vivir, de participación, de libertad, entre otros.¹⁶⁶

En la constitución de 2008 se diseñan nuevas estructuras institucionales de protección de derechos. Es así como se establece el Sistema Inclusión y Equidad Social, como "el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas,

¹⁶² Ortiz, Santiago, "Balance de la descentralización en el Ecuador".

¹⁶³ Richard Ortiz, "Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario", *Estudios Constitucionales* vol. 16, n. 2 (2018), doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002018000200527>, 530.

¹⁶⁴ *Ibíd.*, 533.

¹⁶⁵ *Ibíd.*

¹⁶⁶ Agustín Grijalva, "Principales Innovaciones en la Constitución de Ecuador de 2008", *Legitimacy and the rootedness of power* (2008), <http://www2.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-454.html>, 2.

programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución [...]”.¹⁶⁷ Señala además que “se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.”¹⁶⁸. Bajo este amplio paraguas de protección a todos los grupos que requieran protección especial, el Estado se compromete a que la protección integral se lleve a cabo a través de sistemas especializados, siendo uno de estos sistemas el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia.¹⁶⁹

La Constitución señala a este sistema como responsable de garantizar el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes, indicando que incluirá a instituciones públicas, privadas y comunitarias.¹⁷⁰ Otro importante cambio normativo es la creación de los Consejos Nacionales de la Igualdad.¹⁷¹ Esta estructura se concretaría más adelante en la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad¹⁷² en el 2014, la cual modifica el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, y en sus transitorias elimina al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y los consejos cantonales de niñez y adolescencia; convirtiéndolos en Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, a nivel nacional; y consejos cantonales de protección de Derechos, a nivel local. Así también, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización,¹⁷³ con su reforma del 2014, complementa estos cambios institucionales, afianza y norma el actuar de la nueva estructura de los consejos cantonales para la protección de derechos, a nivel territorial.

Además, se debe mencionar que normativas relevantes como las reformas al Código de la Función Judicial,¹⁷⁴ que elimina la justicia especializada para niñez y adolescencia; y la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las

¹⁶⁷ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 340.

¹⁶⁸ *Ibíd.*

¹⁶⁹ *Ibíd.*, art. 341.

¹⁷⁰ *Ibíd.*

¹⁷¹ *Ibíd.*, art. 156.

¹⁷² Ecuador, *Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad*, Registro Oficial 283, Suplemento, 7 de julio de 2014.

¹⁷³ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010.

¹⁷⁴ Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, Registro Oficial 544, Suplemento, 9 de marzo de 2009.

Mujeres,¹⁷⁵ que establece la necesidad y la existencia de juntas cantonales para la protección de las mujeres, lo cual, desde la visión de sociedad civil, ha representado un reto para las estructuras de niñez y adolescencia ya debilitadas. Todos estos cambios se realizan en armonía bajo la visión integradora de la Constitución, que pretendió que sea el Estado quien pueda responder de manera amplia y genérica a sus obligaciones de derechos humanos, con todos los grupos excluidos, en particular aquellos de atención prioritaria; pero sin suficiente énfasis en la especialidad y especificidad de los servicios.

Frente a este contexto, en 2017, diferentes actores de la sociedad civil plantearon la necesidad de fortalecer el Sistema al Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, afectado por las constantes codificaciones al Código Orgánico de Niñez y Adolescencia, en los procesos de la promulgación de leyes previamente citadas; y para ello se expuso la necesidad de una reforma a este Código.¹⁷⁶

Las propuestas de reforma al Código se han venido discutiendo y debatiendo en sus diferentes etapas de desarrollo normativo en la Asamblea Nacional, sin tener acuerdos políticos suficientes a la promulgación de una nueva normativa. En 2017 los debates de las propuestas de reforma, enviada por el ejecutivo se centraron en la coparentalidad y tenencia compartida, administración y rendición de cuentas de las pensiones alimenticias,¹⁷⁷ las cuales causaron importante discusión pública; así como rechazo y respuesta desde posturas progresista de organizaciones, señalando que el debate debía centrarse en la participación de niñas, niños y adolescentes en la reforma, reconocimiento de las nuevas formas de familia, promoción de la corresponsabilidad en los cuidados, tenencia compartida, sistema de protección de niñez y adolescencia: su funcionamiento, en particular sobre responsabilidad de coordinación y justicia especializada.¹⁷⁸

Los debates sobre las propuestas de reforma continuarían discutiéndose. Ya durante el 2020 y 2021 se plantearía la necesidad de establecer políticas de prevención frente a las violencias, definir una institucionalidad especializada con presupuesto adecuado, la importancia de garantizar la protección integral: como la prohibición de castigos corporales NNA, la prohibición del trabajo doméstico para menores de 18 años,

¹⁷⁵ Ecuador, *Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*, Registro Oficial 175, Suplemento, 5 de febrero de 2018.

¹⁷⁶ Calero, “A 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño ¿Una reforma normativa para avanzar o retroceder?”

¹⁷⁷ Ecuador Defensoría Pública, *Código de Niñez y Adolescencia: un ficticio debate sobre su reforma* (Quito: Defensoría Pública, 2018), 17-123, <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/2245/1/Debate-Co%CC%81digo%20de%20la%20Nin%CC%83ez%20y%20Adolescencia.pdf>, 28.

¹⁷⁸ *Ibíd.*, 49-110.

la protección contra la violencia en línea y un enfoque especial de protección para niñas y adolescentes.¹⁷⁹

Política pública

En el Plan Nacional de Desarrollo 2009 -2013, se posicionan como prioritarios el concepto de protección a niñas, niños y adolescentes con dobles condiciones de vulnerabilidad; trabajo infantil, desarrollo infantil, participación, educación, mortalidad infantil y adolescentes infractores.¹⁸⁰ A diferencia del plan nacional anterior, las especificidades respecto a niñez y adolescencia no se marcan en las políticas, sino en los mecanismos de cumplimiento.

Algunos de los mecanismos que permiten visibilizar la agenda priorizada para niñez y adolescencia, se enmarcan en la protección de niñas, niños y adolescentes, en especial a quienes tenga otra condición de vulnerabilidad; el erradicar el trabajo infantil, priorizando acciones en los hogares con jefatura femenina de áreas urbano-marginales y rurales; prevención de la mortalidad infantil; sobre adolescentes infractores, mecanismos como fortalecimiento de capacidades de entidades de atención a este grupo, la promoción de sus derechos y la mediación para justicia restaurativa; y finalmente, el desarrollo infantil, siendo la única que tiene temática que tiene una política específica como tal, con la política 1.10 sobre el aseguramiento del desarrollo infantil integral.¹⁸¹

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017, se empieza a visibilizar un abordaje mucho más general respecto de los derechos humanos de niñez y adolescencia, es así que aborda en las políticas 1.2, 1.7, 2.2 y 2.6, mecanismos para trabajar en erradicación de la pobreza, educación, y derecho a la protección, respectivamente, pero desde un enfoque general, sin tener aterrizajes específicos respecto de niñez y adolescencia.¹⁸² Por otro parte, los temas que este plan desarrolla bajo políticas específicas son desarrollo infantil, a través de la política 2.9 “garantizar el desarrollo integral de la primera infancia, a niños y niñas menores de 5 años”;¹⁸³ embarazo en adolescentes, en la política 3.5, referida al

¹⁷⁹ World Vision América Latina “Organizaciones Sociales participan en reformas al Código de la Niñez”, 23 de junio de 2020, párr. 5, <https://worldvisionamericalatina.org/ec/sala-de-prensa/reformas-al-c%C3%B3digo-de-la-ni%C3%B1ez-cuentan-con-la-participaci%C3%B3n-y-recomendaciones-de-organizaciones-sociales>

¹⁸⁰ Ecuador Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 (Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009).

¹⁸¹ *Ibíd.*, 150.

¹⁸² Ecuador Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 (Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013).

¹⁸³ *Ibíd.*, 127.

acceso efectivo a servicios integrales de salud sexual y reproductiva¹⁸⁴, bajo el mecanismo de impulsar acciones de prevención del embarazo adolescente y generar protocolos y demás herramientas para la atención integral; y el derecho a la protección, con la política 6.9, “combatir y erradicar la violencia y el abuso contra niñas, niños y adolescentes”.¹⁸⁵

El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, aborda la protección integral para toda la población, sin realizar un aterrizaje puntual en niñez y adolescencia, se ubica muchas metas para este grupo etario, pero sin políticas ni mecanismos aterrizados.¹⁸⁶ El tema que se posiciona de manera específica es desarrollo infantil, a través la política 1.4 “garantizar el desarrollo infantil integral para estimular las capacidades de los niños y las niñas, considerando los contextos territoriales, la interculturalidad, el género y las discapacidades”;¹⁸⁷ así también los derechos de adolescentes infractores a través de la política 1.13, referida a garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad y de adolescentes infractores.¹⁸⁸

El Plan Nacional de Desarrollo 2021-2024, se refiere de manera general al combatir y promover una vida libre de violencia, y garantizar salud hacia algunos grupos de atención prioritaria, incluida niñez y adolescencia; las metas para NNA en el eje social es la disminución de la tasa de trabajo infantil, combatir la malnutrición y cualquier forma de desnutrición crónica infantil, reducir la mortalidad neonatal, promoción de la vacunación, reducción de embarazos en adolescentes, acceso a educación y reducción de deserción escolar.¹⁸⁹

Como se ha podido observar, en cada uno de los subperiodos hay una variación de la priorización de políticas hacia NNA en la agenda nacional, y de las problemáticas de NNA en las que se hace énfasis. En el periodo 2009- 2013 se visualiza la presencia de políticas específicas para niñez y adolescencia, con atención a aquellas para sujetos en doble condición de vulnerabilidad, a partir del 2013 se empieza a desdibujar la especificidad de niñez y adolescencia, y se posiciona una agenda de derechos humanos hacia la población en general. Es importante destacar que la temática que permanece de manera transversal en todos en las prioridades estatales es desarrollo infantil, con

¹⁸⁴ *Ibíd.*, 146.

¹⁸⁵ *Ibíd.*, 212.

¹⁸⁶ Ecuador Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 (Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2017).

¹⁸⁷ *Ibíd.*, 58.

¹⁸⁸ *Ibíd.*

¹⁸⁹ Ecuador Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Plan Nacional de Desarrollo 2021-2024 (Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2021).

excepción del 2021 y 2022, en donde la prioridad ha sido la desnutrición crónica infantil, al menos a partir de los planes de desarrollo revisados.

Institucionalidad

Por efecto de la constitución de 2008 y los cambios normativos mencionados en el apartado previo, durante este periodo se reestructura la institucionalidad para NNA. El cambio central en este proceso es que, en el 2014, el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, hasta entonces rector de la política pública de niñez y adolescencia, cambia de competencias y se convierte en Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, sobre la base de la Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI). Ello permitió evidenciar graves brechas de desprotección 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.¹⁹⁰

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.¹⁹¹

Como efecto de la Ley Orgánica de los Consejos de Nacionales de Igualdad, a nivel cantonal, y de las directrices en sus transitorias, a partir de los años 2014 en adelante, los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia pasan a convertirse en Consejos Cantonales de Protección de Derechos, y su labor no recae únicamente sobre niñez y adolescencia sino también sobre otros grupos como: personas adultas mayores, jóvenes, mujeres, pueblos y nacionalidades, y personas en movilidad humana. Todo el aparato estatal comienza un proceso de cambio hacia un paradigma en que el Estado es el garante de derechos de toda la población y, por lo tanto, requiere de la institucionalidad que brinde capacidades para lograrlo.

¹⁹⁰ CARE Ecuador, “Una evaluación necesaria 30 años de vigencia de la Convención de derechos de las niñas y los niños”, *Un balance crítico sobre los 30 años de la Convención de los Derechos del Niño*, Ensayos No.01 (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional), 1 (2020): 11, doi: https://www.igualdad.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2020/01/una_evaluacion_necesaria_care.pdf.

¹⁹¹ Calero, “A 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño ¿Una reforma normativa para avanzar o retroceder?”, 6.

Además, otras instituciones con experiencia y competencias específicas sobre niñez y adolescencia se van transformando. Se produjo la eliminación de los pocos avances logrados en relación con recursos, servicios e institucionalidad especializada.¹⁹²

El INNFA con más de 60 años de vida, fue transformado en un instituto público, para posteriormente ser incorporado al MIES 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.”¹⁹³

Adicionalmente, en 2009, con la aprobación del Código Orgánico de la Función Judicial, de acuerdo con sus disposiciones transitorias, los juzgados de niñez y adolescencia se transforman en juzgados de familia, mujer, niñez y adolescencia.¹⁹⁴ En cuanto a los juzgados de adolescentes infractores, su existencia se mantiene formalmente, aunque no se cuenta con un número preciso en todo el país. Según las reformas al CONA impulsadas por el COFJ, en los cantones donde no haya jueces especializados en adolescentes infractores, los jueces de familia, mujer, niñez y adolescencia asumirán la competencia para conocer y resolver en primera instancia los casos relacionados con adolescentes infractores.¹⁹⁵

Por otra parte, la Dirección Nacional de Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), cuya existencia data de 1997 se destaca como una de las instituciones que ha mantenido su enfoque especializado en la atención de la niñez y adolescencia. No obstante, su labor se ve afectada por la falta de especialización en los órganos judiciales del sistema. La Defensoría del Pueblo ha perdido su enfoque especializado en cuestiones de mujeres, niñez y adolescencia, a 2008 existía la Dirección Especializada de Mujer, Niñez y Adolescencia; sin embargo, en la estructura actual de la institución, esta área ha sido incluidas en la Dirección de Grupos de Atención Prioritaria.¹⁹⁶

Las juntas cantonales de protección de derechos, a nivel descentralizado, constituían los últimos espacios especializados; que, con la aprobación de la Ley Orgánica

¹⁹² *Ibíd.*, 5.

¹⁹³ *Ibíd.*

¹⁹⁴ Ecuador, Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010.

¹⁹⁵ Benedito Rodríguez dos Santos, “Sistema de protección de la niñez y adolescencia: un análisis de situación en el Ecuador (Producto 4 y 5)”, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia- UNICEF y Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional-CNII, Ecuador, noviembre de 2018, https://www.unicef.org/ecuador/media/3786/file/Ecuador_Diagnostico_SNDPINA%20_1.pdf.pdf, 16.

¹⁹⁶ *Ibíd.*, 15.

para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (2018), se convierten también en espacios para protección de las mujeres.¹⁹⁷ Si bien, las juntas cantonales de protección de derechos instituidas por el CONA, se han mantuvieron hasta el 2018, esta ley “obliga a las juntas cantonales a asumir la competencia del otorgamiento de medidas administrativas de protección inmediata a las mujeres víctimas y establece un procedimiento especial para este efecto”.¹⁹⁸

Es claro el debilitamiento que ha sufrido el sistema nacional descentralizado de protección integral, como consecuencia de “las reformas normativas, institucionales, políticas y presupuestarias bajo el enfoque de ciclo de vida e intergeneracional, que han roto con el enfoque [...] de protección integral a la niñez y adolescencia, su prioridad e interés superior”.¹⁹⁹ De acuerdo con las voces de sociedad civil, esto es un factor que profundiza los efectos de la crisis en la vulneración de derechos de la niñez y adolescencia.

A manera de conclusión del periodo, es importante resaltar que durante este periodo se ha visto un uso político del enfoque de derechos humanos, generando un proceso de vaciado de su significado. Si bien normativa y discursivamente el enfoque de derechos humanos ha sido una bandera; en la práctica, en la política pública y la institucionalidad no se ha reflejado. Una de las mayores deudas es el no establecimiento de un sistema sólido de protección de derechos para niñez y adolescencia, pues incluso este carece de rectoría.

La evolución de los derechos de la niñez y adolescencia en Ecuador se refleja en un complejo panorama caracterizado por cambios normativos y estructurales. La Constitución de 2008 marcó un hito al posicionar al Estado como garante de derechos, pero los cambios en la institucionalidad, como la transformación del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia en el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional en 2014, generaron desafíos significativos. La reconfiguración institucional buscó una perspectiva más amplia, pero resultó en la desaparición de políticas específicas y la dilución de la especialidad en la protección de derechos de la niñez y adolescencia.

¹⁹⁷ Calero, “A 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño ¿Una reforma normativa para avanzar o retroceder?”

¹⁹⁸ Ecuador, Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Registro Oficial 175, Suplemento, 5 de febrero de 2018.

¹⁹⁹ Legarda, “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”, 5.

La participación de la sociedad civil se vio afectada, con líderes que se integraron al gobierno y otros que enfrentaron limitaciones y persecuciones. La desaparición del Foro de la Niñez y Adolescencia refleja un contexto hostil para las organizaciones sociales. La reconfiguración de la sociedad civil en torno a iniciativas como el Pacto por la Niñez y Adolescencia evidencia un intento de revitalización frente a un entorno desafiante. En cuanto a la participación específica de niñas, niños y adolescentes, se destaca la representación mayoritaria por adultos en las actorías, planteando los retos que aún se debe recorrer en el movimiento para asegurar la real y plena participación de NNA.

La agenda nacional y las políticas públicas, a lo largo de los diferentes periodos, reflejan cambios en la priorización de temas relacionados con la niñez y adolescencia. La reestructuración institucional y la eliminación de políticas específicas generaron brechas en la protección de derechos, evidenciando la necesidad de una revisión y reforma del marco normativo y la participación de la sociedad civil para garantizar la protección integral de niñas, niños y adolescentes en Ecuador.

Conclusiones

En este capítulo se ha abordado la relación entre las actorías sociales, las agendas internacionales y nacionales de los derechos de niñez y adolescencia, y su efecto en los cambios normativos, de política pública e institucionales para la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Es evidente el impulso de una agenda internacional derivada de ratificación mayoritaria de la Convención de los Derechos del Niño en el mundo, así como la relevancia de las actorías sociales en el primer periodo 1990-2008 hacia la armonización esta Convención con la legislación nacional, tanto en la constitución de 1998 como en el Código de Niñez y Adolescencia (2003), y los posteriores esfuerzos para su implementación a través del Sistema Nacional Descentralizado de Niñez y Adolescencia, el cual no logró aterrizar totalmente a nivel territorial ni hubo el tiempo suficiente para evaluar sus resultados.

En un segundo momento, a partir de la constitución de 2008, frente a un Estado con capacidad fortalecida y amplio paraguas de derechos humanos, al menos a nivel normativo, las agendas internacionales debilitan su posicionamiento en la relevancia local, y las actorías sociales se dispersan hacia otros intereses o espacios. En este contexto, de reorganización del Estado, se va diluyendo progresivamente la normativa, política pública e institucionalidad previamente creada, para el respeto y garantía de derechos de

niñas, niños y adolescentes, se transforma en una estructura general, de atención a otros grupos poblacionales.

En cuanto a las actorías, treinta años después de la Convención, las vías institucionales de participación se encuentran debilitadas en respuesta a el autoritarismo que afectó de forma sistemática la participación social en los últimos años.²⁰⁰ En este sentido, y en coherencia con este desafío, es una deuda social, el reconstruir el o los movimientos sociales de niños, niñas y adolescentes, desde la autonomía, mirando estos lugares como “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”.²⁰¹ Convirtiendo, de esta forma, a estos sujetos de derechos, en actores reales de su presente y su futuro, movilizadores de cambios sobre la base de problemáticas y necesidades reales.

A 2023, hay un sentir de condiciones políticas mejoradas, pero no ideales en un contexto de recesión económica post COVID-19, y poca inversión pública, sumada a unas agendas internacionales que no priorizan temáticas de niñez (no en la misma proporción que en el pasado), y una organización social aún debilitada. Este contexto no ha permitido que existan las ventanas de oportunidades para la promoción de una agenda integral-estructural a favor de los derechos de NNA en Ecuador.

²⁰⁰ CARE Ecuador, “Una evaluación necesaria 30 años de vigencia de la Convención de derechos de las niñas y los niños”.

²⁰¹ Calero, “A 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño ¿Una reforma normativa para avanzar o retroceder?”, 10.

Capítulo tercero

Lineamientos para la exigibilidad estratégica de organizaciones de sociedad civil (OSC) en el marco de propuestas normativas vinculadas a la reforma al Código de Niñez y Adolescencia

Este capítulo plantea una propuesta orientada a brindar lineamientos que contribuyan al proceso de exigibilidad estratégica de la sociedad civil dentro del proceso legislativo de reformas al Código de la Niñez y Adolescencia. Para ello, se han examinado estándares delineados en instrumentos internacionales que contribuyen a profundizar la comprensión sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes. Se espera estos lineamientos puedan ser referencia argumentativa para motivar que las reformas al CONA protejan y salvaguarden los derechos de NNA, en concordancia con la Convención de los Derechos del Niño.

1. Justificación de la propuesta

En Ecuador, persiste como un desafío estatal la plena garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes, y este reto se encuentra influido por diversos factores. A lo largo de la presente investigación, se han evidenciado constantes modificaciones normativas, que a su vez aterrizan en transformación de la institucionalidad, y tienen su efecto directo en política pública. Estas modificaciones normativas diseñadas sin considerar la su integralidad el impacto respecto al interés superior del niño; se observan en las concreciones normativas del segundo periodo analizado, y materializadas en el Código de Niñez y Adolescencia, Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la igualdad, Código de la Función Judicial, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, entre otras.

Por lo tanto, a pesar de los avances en la promulgación de leyes y normativa, subsiste una falta de armonización con los estándares internacionales de derechos humanos. Este desajuste, combinado con la carencia de mecanismos efectivos de participación subraya aún más la complejidad del panorama actual en la protección de los derechos de NNA.

La participación efectiva de niñas, niños y adolescentes en la toma de decisiones que les conciernen es esencial para superar las barreras que obstaculizan su involucramiento activo y significativo en los procesos de diseño, implementación y evaluación de normativa, pero también de política pública. La participación se erige como una herramienta que posibilita la priorización del interés superior del niño y evita la adopción de decisiones regresivas en materia de derechos.

Las reformas al Código de la Niñez y Adolescencia han venido siendo discutidas en los últimos años por la Comisión Permanente de Derechos de Niñez y Adolescencia, y en las diferentes etapas de desarrollo normativo en la Asamblea Nacional, sin alcanzar acuerdos políticos suficientes para su promulgación. Las propuestas de reforma continúan siendo agenda de discusión en el legislativo y en este contexto representan una oportunidad de sociedad civil para la incidencia, vigilancia y exigibilidad de la promoción de derechos y no progresión de derechos de niñas y niños en Ecuador.

2. Definición de la propuesta

La propuesta de lineamientos para la exigibilidad estratégica de OSC en el marco de propuestas normativas vinculadas a la reforma al Código de Niñez y Adolescencia tiene por objetivo principal brindar lineamientos que contribuyan al proceso de exigibilidad estratégica de la sociedad civil, dentro del proceso de reformas al Código de la Niñez y Adolescencia, que se encuentra en proceso, dentro de la Asamblea Nacional del Ecuador.

Este recurso busca compartir con la sociedad civil estándares que garanticen que las decisiones tomadas sean coherentes con la obligación de garantía que tiene el Estado sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes respecto al desarrollo normativo del CONA. Por lo tanto, el público objetivo de esta herramienta son las organizaciones de sociedad civil y sociedad civil organizada y no organizada, incluyendo niñas niños y adolescentes, quienes impulsan el avance de los derechos de NNA en las reformas del Código de Niñez y Adolescencia, y tienen por objetivo incidir en las personas tomadoras de decisiones (legisladores/as y personal técnico y de asesoría de la Asamblea Nacional).

Para lograr este objetivo principal, la propuesta se desglosa en tres objetivos específicos:

1. Formulación de matriz básica de estándares de derechos humanos de la niñez y adolescencia: Este primer objetivo busca establecer una matriz que contenga los estándares de derechos humanos pertinentes a la niñez y adolescencia. Esta matriz servirá

como base para evaluar la adecuación del trabajo de desarrollo normativo realizado por la Asamblea Nacional en el marco de la reforma al Código de Niñez y Adolescencia. En otras palabras, se pretende establecer criterios claros y específicos que permitan medir si las propuestas normativas están en línea con los derechos de niñas, niños y adolescentes.

2. Socialización de la matriz y discusión con organizaciones de sociedad civil y asambleístas: Una vez formulada la matriz básica de estándares, el siguiente paso es socializarla y discutirla con las organizaciones de la sociedad civil y los asambleístas. Este objetivo busca promover el diálogo y la participación activa de estos actores en el proceso de reforma del Código de Niñez y Adolescencia. En este proceso se busca asegurar que las voces de niñas, niños y adolescentes, así como de las OSC y los representantes de la sociedad civil sean tomadas en cuenta durante todo el proceso legislativo.

3. Aplicación por parte de la sociedad civil y utilización como mecanismo de incidencia pública: Una vez que la matriz de estándares haya sido formulada y discutida, el objetivo final es que sea aplicada por parte de la sociedad civil como un mecanismo de incidencia pública. Esto implica que las OSC y otros actores de la sociedad civil utilicen la matriz como una herramienta para monitorear y evaluar las propuestas normativas en curso, y para abogar por cambios o mejoras que garanticen el respeto y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Además, se espera que esta utilización de la matriz como un mecanismo de incidencia pública contribuya a fortalecer la capacidad argumentativa en exigibilidad estratégica de la sociedad civil en el proceso de reformas.

Por lo tanto, la propuesta de lineamientos para la exigibilidad estratégica de la Sociedad Civil (OSC) en el marco de la reforma al Código de Niñez y Adolescencia busca establecer criterios claros de derechos humanos, promover la participación activa de la sociedad civil y legisladores, y fortalecer la capacidad de incidencia pública. Con base en una matriz de estándares, se busca promover que las decisiones legislativas, sean coherentes con los lineamientos formulados por instancias internacionales y nacionales de protección y que esto contribuya a la efectiva protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como que se impulse una mayor transparencia y democracia participativa en el proceso legislativo.

3. Desarrollo de la propuesta

3.1 Matriz de estándares de derechos humanos de niñez y adolescencia

Este recurso consiste en una matriz guía de estándares e indicadores que orientan la toma de decisiones en el proceso de diseño normativo en el marco de las discusiones de reformas al Código de Niñez y Adolescencia. Esta herramienta es a su vez, una línea argumentativa de exigibilidad, indicativa y abierta a progresivos cambios, para sociedad civil, incluidos niñas, niños y adolescentes, que impulsan y vigilan este proceso hacia la garantía de los derechos de NNA. Este compuesto por 14 estándares dividido en 3 secciones: 1) principio superior del niño y progresividad, 2) diseño institucional, y 3) participación de niñas, niños, adolescentes y sociedad civil.

Los indicadores de derechos humanos son herramientas cuantificables o cualitativas que se utilizan para medir y evaluar el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos en diferentes contextos y niveles, ya sea a nivel internacional, nacional o local. Estos indicadores permiten monitorear el cumplimiento de los derechos humanos, identificar áreas de preocupación, medir el progreso hacia objetivos específicos y tener una base argumentativa y cuantificable para responsabilizar a las actorías relevantes sobre sus acciones o inacciones en relación con los derechos humanos.²⁰²

La importancia de los indicadores de derechos humanos radica en su utilidad y eficacia, estos permiten la rendición de cuentas al proporcionar medidas objetivas y verificables del cumplimiento de los derechos humanos; además, facilitan una mejor toma de decisiones al apoyar a los responsables de formular políticas y programas a comprender mejor la situación de los derechos humanos y a tomar decisiones informadas para abordar deficiencias y mejorar las prácticas y políticas existentes. Así también promueven el empoderamiento de los titulares de derechos al proporcionar información clara y accesible sobre el estado de los derechos humanos, los indicadores permiten a las personas y colectividad conocer y reclamar sus derechos, así como participar de manera más efectiva en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas.²⁰³

En este recurso, abordaremos indicadores de derechos humanos correspondientes a los derechos de niñas, niños y adolescentes, con base en 3 importantes secciones previamente mencionadas, consideradas de especial relevancia en la discusión de las reformas al Código de la Niñez y Adolescencia.

²⁰² Organización de las Naciones Unidas, “Indicadores de derechos humanos: guía para su aplicación y medición”, mayo de 2012, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf

²⁰³ *Ibíd.*

En primer lugar, el principio superior del niño que establece que los intereses y necesidades de NNA deben ser considerados como una prioridad en todas las decisiones que les conciernen. Al abordar este principio, el legislativo garantiza que la normativa abone al bienestar y desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes.²⁰⁴

La progresividad implica que el Estado debe avanzar de manera constante en la garantía y cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Al abordar este estándar, el legislativo se compromete a mejorar continuamente las condiciones y oportunidades para NNA, evitando retrocesos en la positivización de derechos ya logrados.²⁰⁵

La normativa que diseña institucionalidad es de particular relevancia en el contexto de Ecuador, porque de este se derivada la estructura que garantiza la efectiva protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Un marco institucional sólido y coherente brindan la base para la implementación adecuada de políticas y programas destinados a proteger y promover los derechos de este grupo etario.²⁰⁶

Finalmente, la participación activa de niñas, niños, adolescentes y activistas en los procesos de toma de decisiones, en particular en el desarrollo normativo, es crucial para asegurar que sus voces sean escuchadas y consideradas. La participación promueve la inclusión y la diversidad de perspectivas permitiendo las leyes sean más efectivas y relevantes para este grupo de la población.

A continuación, se presenta la matriz de estándares de derechos humanos de niñez y adolescencia priorizada para la discusión de reformas al Código de la Niñez y Adolescencia.

Matriz de estándares de derechos humanos de niñez y adolescencia		
1) Principio de Interés superior del Niño/a y progresividad		Indicador
1.1	La propuesta es construida con participación amplia, diversa, sistemática, e incluye consultas con medios adecuados a NNA, en todo el proceso normativo, desde el inicio hasta el final	# de organizaciones nacionales que participan # de organizaciones a nivel descentralizado que participan

²⁰⁴ ONU Comité de los Derechos del Niño, Observación General 14: sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, 29 de mayo de 2013:1 CRC/GC/14.

²⁰⁵ Néstor Javier Calvo Chaves, “Aplicación del principio de progresividad en la jurisprudencia constitucional colombiana”, Memorando de Derecho 2, no 2 (2011): 68.

²⁰⁶ ONU Comité de los Derechos del Niño, Observación General 14: sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, 29 de mayo de 2013:1 CRC/GC/14.

		# de NNA consultados en fase de diseño # de NNA consultados sobre en fase de aprobación
1.2	Justifica la propuesta, cambio con base en una evaluación sobre los efectos de la decisión en niñas, niños y adolescentes	# de documento con justificación que detalla los efectos de la decisión en NNA
1.3	Evita reducir o limitar las garantías fundamentales asociadas con un derecho específico, previamente ya garantizadas	# de derechos o garantías limitadas a través de la propuesta de reforma, en relación a la normativa vigente
1.4	Se abstiene de aumentar sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho.	# de requisitos exigidos para el acceso a un derecho
1.5	La propuesta establece que, en contextos emergentes, para la aprobación de cualquier normativa, se debe evaluar que las medidas tomadas no limiten la garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes, particularmente quienes están en situaciones de vulnerabilidad	Disposiciones legislativas que establecen explícitamente que en contextos emergentes normativas aprobadas
2) Diseño Institucional		
2.1	La normativa propuesta considera que políticas y recursos humanos destinados a NNA deben ser específicos y especializados.	# de instituciones de nivel central con competencia específica y especializada en NNA # de instituciones de nivel descentralizado con competencia específica y especializada en NNA # de instituciones de nivel descentralizado con competencia específica y especializada en NNA
2.2	La ley permite la comprensión clara los poderes, niveles y estructuras de gobierno responsables de promover los derechos del niño/a.	Disposiciones legislativas que establecen explícitamente la división de poderes, niveles y estructuras de gobierno encargados de promover los derechos del niño/a
2.3	La propuesta normativa identifica un órgano de coordinación interministerial, dotado de un mandato claro y de suficiente autoridad para coordinar todas las políticas, las actividades y los programas.	Disposiciones legislativas que establecen un órgano de coordinación interministerial
2.4	La propuesta normativa determina una relación clara entre los planos gubernamental central y local.	Disposiciones legislativas que establecen una relación de coordinación directa entre el gobierno central y los gobiernos descentralizados
2.5	La propuesta normativa establece la responsabilidad de protección de derechos a cargo de manera exclusiva de entidades estatales. ²⁰⁷	Artículos o secciones dentro de la propuesta normativa que claramente asignan la responsabilidad de protección de derechos exclusivamente a entidades estatales
2.6	La propuesta normativa establece una estructura global de servicios para niñez y adolescencia diseñado por etapas.	Disposiciones legislativas que establecen explícitamente la división de servicios por etapas
3) Participación de NNA y sociedad civil		1
3.1	El proceso de desarrollo normativo garantiza fondos para la participación: presupuesta y proporciona materiales, mecanismos e instituciones adecuadas para hacer posible la participación significativa de NNA.	Presupuesto total asignado al proceso de participación en el desarrollo normativo
3.2	La propuesta normativa establece mecanismos para la recolección periódica de las opiniones de los niñas, niños y adolescentes sobre las decisiones les afecten, a nivel nacional y descentralizado, incluyendo de manera explícita a NNA con dificultades para hacerse escuchar.	Artículos o secciones dentro de la propuesta normativa que establecen mecanismos institucionales de participación de recolección periódica opiniones

²⁰⁷ A veces la garantía y protección de derechos ha estado a cargo del sector privado y el voluntariado, sin recursos, normativas o quien garantice la calidad de estos.

		Artículos o secciones dentro de la propuesta normativa que establecen explícitamente que los mecanismos de participación deben promover y asegurar la participación de NNA con dificultades para hacerse escuchar
3.3	La normativa considera mecanismos para el libre y fácil acceso a documentos presupuestarios clave, como declaraciones previas a la aprobación de los presupuestos, propuestas presupuestarias, presupuestos aprobados, informes de mitad de período, informes presentados durante el año e informes de auditoría.	Disposiciones en la normativa que establecen mecanismos para garantizar el libre y fácil acceso a documentos presupuestarios clave

3.2 Socialización de la matriz y discusión con organizaciones de sociedad civil y asambleístas

Con el objetivo de promover el diálogo y la participación de las actorías involucradas en futuros procesos de reforma del Código de Niñez y Adolescencia, se propone los siguientes pasos:

1. Preparación inicial: convocar a una reunión preparatoria con el equipo responsable del proceso de socialización para definir los detalles logísticos y el enfoque de la socialización. Es importante preparar la matriz básica de estándares como una herramienta a ser presentada.

2. Identificación de actores clave: realizar un análisis para identificar las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las que tengan representación directa de NNA y asambleístas relevantes que deben participar en la socialización. Establecer contacto con las personas y organizaciones involucradas para enviar una invitación formal a la sesión de discusión.

3. Organización del evento de socialización: es relevante reservar un espacio adecuado para la reunión que permita la participación de todas las personas involucradas y definir una agenda detallada que incluya la presentación de la matriz básica, sesiones de discusión y retroalimentación.

4. Desarrollo del evento: durante la sesión inicial, se dará inicio con una introducción detallada del propósito del encuentro y los objetivos que se esperan lograr, estableciendo así el marco para la discusión. Luego, se procederá a presentar la matriz básica de estándares de forma clara y accesible, brindando explicaciones detalladas sobre cada uno de sus componentes para asegurar una comprensión completa por parte de los participantes. Posteriormente, se facilitarán sesiones de discusión diseñadas para fomentar la participación activa de todos los presentes, permitiéndoles expresar sus

opiniones, plantear preguntas y contribuir al debate de manera significativa. sus opiniones, hacer preguntas y ofrecer sugerencias para mejorar la matriz.

5. Recopilación de retroalimentación: para este proceso es necesario designar a personas responsables de tomar notas durante las discusiones para recopilar la retroalimentación recibida. Esta persona se puede llamar sistematizadora, y es responsable de registrar todas las opiniones, comentarios y sugerencias proporcionadas por las organizaciones de la sociedad civil y asambleístas.

6. Análisis y revisión de la retroalimentación: en este proceso de debe revisar cuidadosamente la retroalimentación recopilada para identificar patrones, temas recurrentes y puntos de acuerdo o desacuerdo. Finalmente se debe analizar cómo la retroalimentación recibida puede influir en la matriz básica de estándares y en el proceso de reforma del Código de Niñez y Adolescencia.

7. Informe y proceso de ajuste: se debe elaborar un informe detallado que documente todas las discusiones, opiniones y sugerencias recibidas durante la socialización, mismo que debe ser compartido con las personas participantes para garantizar la transparencia y la continuidad del proceso. Es de particular importancia establecer mecanismos de seguimiento para asegurar que las voces de las niñas, niños y adolescentes, así como de las OSC y los representantes de la sociedad civil, continúen siendo tomadas en cuenta durante todo el proceso legislativo. Finalmente se debe utilizar la retroalimentación recibida para ajustar la matriz básica de estándares según sea necesario, asegurando que refleje adecuadamente las retroalimentaciones realizadas.

Siguiendo este plan propuesto, se espera garantizar una socialización efectiva de la matriz básica de estándares y una discusión significativa con las organizaciones de la sociedad civil y asambleístas, promoviendo así el diálogo y la participación activa de todos las actorías involucradas en el proceso de reforma legislativa.

3.3 Aplicación de la matriz de estándares como mecanismo de incidencia y exigibilidad

Para cumplir este objetivo de fortalecer la capacidad argumentativa en exigibilidad estratégica de la sociedad civil en el proceso de reformas del Código de Niñez y Adolescencia a través del uso de esta matriz de estándares, se plantea un proceso de divulgación amplia de la matriz con actorías de OSC, que debe incluir organizaciones de sociedad civil, incluidas organizaciones de NNA. Esta información debe llegar a personas clave responsables de la labor de diseño legislativo de las reformas al Código de Niñez y

Adolescencia, para lo cual inicialmente se presenta un mapeo de actores. Con esta identificación de base, se reconoce y visibiliza las principales actorías en las que se debe incidir para lograr que estos lineamientos/estándares sean realmente tomados en cuenta en el proceso legislativo.

Mapeo de actores

Para el proceso de mapeo de actores hacia los cuales la incidencia debe ser realizada, se identificaron tres grupos principales: 1) Legisladores y legisladoras, que abarcan a asambleístas y su equipo técnico; con nivel alto de influencia, 2) personal técnico de la Asamblea Nacional, con enfoque principal en la Unidad Técnica Legislativa; con nivel medio alto de influencia; y 3) niñas, niños y adolescentes, y las organizaciones de la sociedad civil, quienes tienen un nivel medio de influencia. A continuación, se determina su grado de influencia e interés.

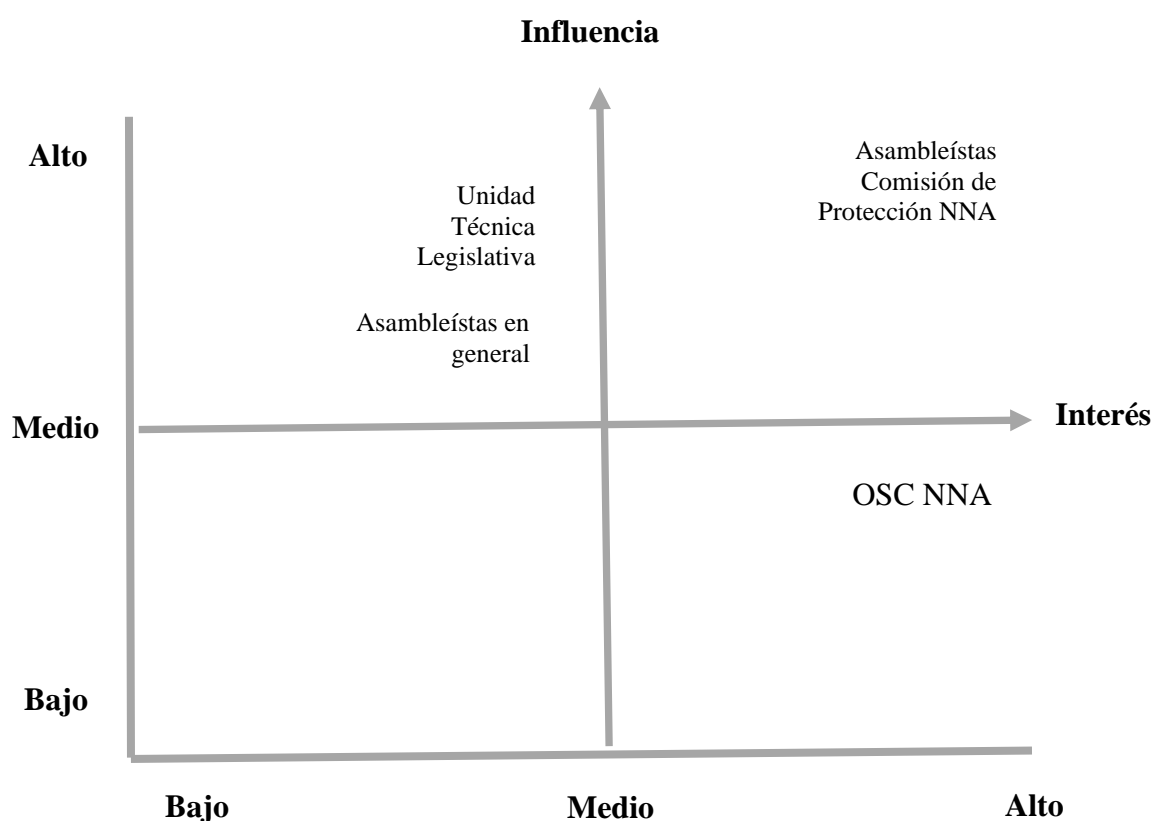


Gráfico 10. Mapeo de actores propuesta de exigibilidad.
Fuente y elaboración propias.

Estrategias de exigibilidad

Con el objetivo de incidir en el proceso de construcción y aprobación de reformas al Código de Niñez y Adolescencia, se presentan algunas propuestas de estrategias a ser impulsadas desde las organizaciones de la sociedad civil, incluidas NNA, dirigidas a las y los asambleístas, en particular aquellas personas parte de la Comisión de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes, así como al personal de la Unidad Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional del Ecuador. Para lograr esto, es necesario establecer previamente algún mecanismo de cooperación entre las OSC que podrían estar interesadas en utilizar la propuesta como una herramienta de incidencia, para ello se usará como base el proceso de socialización previo de la matriz de estándares. Estas acciones de visibilización permitirán impulsar el diálogo y la interacción con las y los funcionarios del legislativo, facilitando la comprensión y adopción de la propuesta en el ámbito institucional.

El enfoque estratégico de visibilización involucra el cabildeo, sensibilización y capacitación, con el propósito de alcanzar un mayor impacto. Este enfoque contribuirá a promover la adopción de la propuesta. Las estrategias de exigibilidad que se proponen son las siguientes:

Capacitación: procesos de socialización de la herramienta con: 1) Asambleístas que conforman la Comisión de Protección Integral de NNA y sus equipos asesores, como agentes con capacidad de decisión; y con 2) la Unidad Técnica Legislativa, en su rol asesoría frente a los criterios técnicos para la elaboración de normativa en la Asamblea Nacional, con el objetivo de integrar la herramienta como guía general de trabajo en la Unidad frente a la propuesta de Reforma de Ley.

Reuniones de cabildeo: se propone sesiones de cabildeo de las personas delegadas de las organizaciones de sociedad civil, con énfasis en la participación de niñas, niños y adolescentes como la actoría central de esta estrategia. Se plantea reuniones con las autoridades de la Comisión de Protección Integral de NNA, así como con asambleístas clave afines a la causa, previamente identificados, con el objetivo de posicionar los estándares como criterios del proceso de creación de la normativa respecto de las reformas al Código de la Niñez y Adolescencia, y discusión de los avances y perspectivas sobre el proceso.

Monitoreo de avances como mecanismo de recopilación de evidencia: a través de la coordinación de las organizaciones de sociedad civil y activistas interesadas/os en las reformas a esta normativa, se espera poder realizar seguimiento del proceso legislativo,

propuestas de diseño, cambios o modificaciones. Esta es información clave que alimenta las decisiones hacia solicitudes de reuniones de cabildeo, pero también estrategias de comunicación pública hacia la exigibilidad del cumplimiento de los estándares mínimos a considerarse en el desarrollo de la normativa. El resultado de este proceso son informes de seguimiento que documenten los hallazgos y las recomendaciones para mejorar las propuestas normativas en curso.

Comunicación: las organizaciones de sociedad civil, incluidas organizaciones de NNA vinculadas a esta estrategia utilizarán los informes de seguimiento y las recomendaciones derivadas del monitoreo para abogar por cambios o mejoras en las propuestas normativas a través de acciones de comunicación y sensibilización dirigidas hacia la exigibilidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Para ello, promoverán procesos de comunicación estratégica que incentiven el conocimiento de los aspectos claves del proceso legislativo, resalten el grado de cumplimiento legislativo con los estándares de protección planteados en la matriz, generen cortos mensajes educomunicacionales (*frames*) que contribuyan a crear conciencia ciudadana sobre la importancia del avance en el desarrollo normativo de los derechos de los NNA, y promuevan mediante entrevistas y ruedas de prensa la visibilización directa de la participación de NNA.

De esta forma, la matriz de estándares por parte de la sociedad civil construida en un diálogo participativo con diferentes actores incluida la función legislativa, se convierte en una herramienta de apoyo a la tarea técnico-legislativa y un mecanismo de incidencia pública que contribuirá a fortalecer la capacidad argumentativa y la exigibilidad estratégica en el proceso de reformas del Código de Niñez y Adolescencia.

Conclusiones

A partir de los marcos conceptuales y de protección, abordados en el primer capítulo, se resalta la importancia del enfoque crítico para dismantelar estructuras desiguales, como el adultocentrismo, pues si bien la normativa nacional e internacional, reconoce a los niños y adolescentes como sujetos de derechos, es necesario que el Estado vaya más allá del reconocimiento formal. La implementación de estos principios en el diseño normativo e institucional es imperativa para garantizar el desarrollo integral y una vida digna para los niños y adolescentes.

En este sentido, la investigación realizada ha arrojado a la luz hallazgos relevantes sobre la evolución de las agendas por los derechos de la niñez y adolescencia en Ecuador a lo largo de las últimas tres décadas. La primera etapa, de 1990 a 2008, marcada por la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño y la promulgación de la Constitución de Montecristi, evidenció un papel fundamental de la sociedad civil en la configuración de la agenda de exigibilidad. Organizaciones de sociedad civil, junto con el Movimiento Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes, jugaron un papel crucial en la transformación normativa, de manera particular con el Código de Niñez y Adolescencia, e institucional, a partir del diseño del Sistema Nacional Descentralizado de NNA, destacando la importancia de la Convención de los Derechos del Niño como catalizador de cambios.

El segundo periodo, desde 2009 hasta 2023, se vio influenciado de manera significativa por la nueva Constitución de 2008, que reconfiguró la estructura política y legal del país. Aunque se observaron avances; con las modificaciones normativas y de institucionalidad; con la reestructuración del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, y reformas al Código de Niñez y Adolescencia, también surgieron desafíos evidentes. La falta de un sistema sólido de protección de derechos para la niñez y adolescencia, junto con un uso político del enfoque de derechos humanos, generó un proceso de vaciado de su significado, revelando brechas de desprotección. Todo ello, en un marco de la ausencia de un sistema de protección de derechos humanos y de protección integral de derechos de NNA.

La propuesta de Lineamientos para la exigibilidad estratégica de organizaciones de sociedad civil (OSC) en el marco de propuestas normativas vinculadas a la reforma al

Código de Niñez y Adolescencia, emerge como una respuesta práctica a los desafíos identificados. Esta herramienta busca proporcionar a las organizaciones de sociedad civil, una herramienta de exigibilidad, operativizada en una matriz de estándares e indicadores de derechos humanos, y a través de ello, proveer de argumentos técnicos y directrices para asegurar la coherencia de las decisiones legislativas con las obligaciones del Estado sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes en el marco de la discusión de las reformas de la principal normativa especializada en niñez y adolescencia en el país.

El recorrido histórico y normativo delineado en esta tesis resalta la importancia de la participación social en la adecuación legislativa hacia la construcción de una institucionalidad que considere los estándares de protección de niñez y adolescencia para garantizar sus derechos y evitar regresiones. La propuesta ofrece una herramienta concreta para vigilar y exigir que estos estándares sean cumplidos en el quehacer legislativo.

La presente investigación representa un esfuerzo para abordar la caracterización de los cambios experimentados en los últimos treinta años en las agendas relacionadas con los derechos de la niñez y la adolescencia en Ecuador, así como sus implicaciones en términos de relaciones en los ámbitos de las actorías sociales, la normativa, la institucionalidad y la política pública. Sin embargo, debido a la extensión temporal abarcada y al enfoque histórico no recopilado en datos secundarios, este estudio no ha podido ser exhaustivo, dejando la posibilidad de que se hayan excluido datos relevantes para la investigación. En este sentido, se sugiere otros futuros enfoques de investigación sobre la relación entre la cooperación internacional financiada y las agendas de NNA en Ecuador, el análisis a profundidad de los cambios de normativa e institucionalidad durante el Estado constitucional de derechos y sus efectos en la vida de NNA; y caracterización del movimiento de organizaciones de niñez y adolescencia en Ecuador.

Obras citadas

- Anne Schneider y Helen Ingram. "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy", en *The American Political Science Review* Vol. 87, 1993. doi:10.2307/2939044.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Resolución 1386 (XIV): Declaración de Derechos del Niño*. Organización de las Naciones Unidas, 20 de noviembre de 1959.
- . "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", Organización de las Naciones Unidas, 3 de septiembre de 1981. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>.
- . "Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados", Organización de las Naciones Unidas, 12 de febrero de 2002. <http://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-involvement-children>.
- . "Resolución 44/25: Convención de los Derechos del Niño". Organización de las Naciones Unidas, 20 de noviembre de 1989. <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.
- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. "Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores". Organización de los Estados Americanos, 18 de marzo de 1994. https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_Interamericana_sobre_Trafico_Internacional_de_Menores.pdf
- . "Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados". Organización de Estados Americanos, 6 de septiembre de 2000. https://www.oas.org/dil/esp/Protocolo_Facultativo_de_la_Convencion_sobre%20los_Derechos_del_Nino_sobre_Participacion_de_Ninos_en_Conflictos_Armados_Argentina.pdf

- . “Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía”. Organización de Estados Americanos, 18 de febrero de 2002. https://www.oas.org/dil/esp/Protocolo_Facultativo_de_la_Convencion_sobre_los_Derechos_del_Nino_relativo_a_la_Venta_de_Ninos_la_Prostitucion_Infantil_y_la_Utilizacion_de_Ninos_en_la_Pornografia.pdf.
- Ávila Santamaría, Ramiro. “De invisibles a sujetos de derechos: una interpretación desde El principito”. En *Los derechos y sus garantías: Ensayos críticos*. Pensamiento Jurídico Contemporáneo, 1. Quito: Centro de Estudios y Difusión de Derecho Constitucional, 2012. <http://www.pucesi.edu.ec/webs/wp-content/uploads/2018/03/%C3%81VILA-Ramiro-2011-%E2%80%9CLos-Derechos-y-sus-garant%C3%ADas.-Ensayos-Cr%C3%ADticos%E2%80%9D.pdf>.
- Balbín, Jesús. “Metodología para la inclusión del enfoque de derechos en el desarrollo”. Medellín: Instituto Popular de Capacitación, 2008. <http://docplayer.es/18797919-Metodologia-para-la-inclusion-del-enfoque-de-derechos-en-el-desarrollo-1-via-los-planes.html>.
- Banco Mundial. “Data Ecuador”. Accedido 14 de agosto de 2021. <https://datos.bancomundial.org/pais/ecuador>
- Byron Villacís y Daniela Carrillo. *País atrevido: La nueva cara sociodemográfica del Ecuador*. Quito: Revista Analitika, Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2012.
- Calero, Patricia. “A 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño ¿Una reforma normativa para avanzar o retroceder?”. En *Un balance crítico a 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño, Ensayos No.01*. Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. 2020. doi: https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/ensayo_patricia_calero.pdf
- Care Ecuador. “Una evaluación necesaria 30 años de vigencia de la Convención de derechos de las niñas y los niños”. En *Un balance crítico sobre los 30 años de la Convención de los Derechos del Niño*. Ensayos No.01. Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2020. doi: https://www.igualdad.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2020/01/una_evaluacion_necesaria_care.pdf.

- Chaves Calvo, Néstor Javier. “Aplicación del principio de progresividad en la jurisprudencia constitucional colombiana”. En *Memorando de Derecho* 2, 2011.
- Chávez Núñez, Gardenia. “Derechos humanos y políticas migratorias: el caso del flujo migratorio de Ecuador hacia España, 1998-2005”. Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, 2006. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/500>.
- Centro de Desarrollo y Autogestión [DYA]. “Un balance crítico a 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño”. En *Un balance crítico a 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Ensayos No.01. Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2020. doi: https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/02/ensayo_24feb_dya.pdf.
- Cristina Bastidas, Agustín Burbano de Lara y Santiago Ortiz. *Balance de la descentralización en el Ecuador*. Quito: 2017. /libros/149767-opac.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. “*Estudio Económico de América Latina y El Caribe: Ecuador*”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Ecuador, 2021. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cac6381e-377e-47b2-a373-1fbfe9a6c78b/content>.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos de México. “*Mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los DESCAs*”. Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, México, 2024. <https://desca.cndh.org.mx/Content/doc/normatividad/MECANISMOS-EXIGIBILIDAD-JUSTICIABILIDAD-DESCA.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] Comité de los Derechos del Niño. *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Ecuador: CRC/C/ECU/CO/5-6*. Organización de las Naciones Unidas, 26 de octubre de 2017. <https://www.unicef.org/ecuador/media/2246/file/Recomendaciones%20del%20Comit%C3%A9%20de%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B1o.pdf>.
- . *Observación General 14: sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*. 29 de mayo de 2013.
- . *Observación General 7: realización de los derechos de niño en la primera infancia*. 20 de septiembre de 2006.
- . *Observación General 19: Elaboración de presupuestos públicos*. 18 de abril de 2011.

- . *Observaciones generales a Ecuador*. 2015.
- Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. “Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil”. Organización Internacional del Trabajo, 1 de junio de 1999. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/worst-forms-child-labour-convention-1999-no-182>.
- Corte IDH. “Sentencia de 2 de septiembre de 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”. *Caso Instituto del Menor Vs. Paraguay*. 2 de septiembre de 2004. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf.
- . “Sentencia de 19 de noviembre de 1999 (Fondo)”. *Caso Villagrán Morales vs. Guatemala*. 19 de noviembre de 1999. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_63_esp.pdf.
- . “Opinión Consultiva OC-17/2002”. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. 28 de agosto de 2002. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf.
- . “Opinión Consultiva OC-21/14”, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, 19 de agosto de 2014, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf.
- Defensoría Pública. *Código de Niñez y Adolescencia: un ficticio debate sobre su reforma*. Quito: Defensoría Pública, 2018. <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/2245/1/Debate-Co%CC%81digo%20de%20la%20Nin%CC%83ez%20y%20Adolescencia.pdf>.
- Duarte Quapper, Claudio. “El adultocentrismo como paradigma y sistema de dominio. Análisis de la reproducción de imaginarios en la investigación social chilena sobre lo juvenil”. Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, 2015. <http://www.tdx.cat/handle/10803/377434>.
- . “Sociedades adultocéntricas: Sobre sus orígenes y reproducción”. Última Década. Valparaíso: Centro de Investigación y Difusión Poblacional, 2012. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/udecada/v20n36/art05.pdf>.
- Ecuador. *Código Orgánico Integral de Niñez y Adolescencia*. Registro Oficial 737, Ley 100, 3 de enero de 2003.
- . *Código Orgánico de la Función Judicial*. Registro Oficial 544, Suplemento, 9 de marzo de 2009.
- . *Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomía*. Registro Oficial 203, Suplemento, 19 de octubre de 2010.

- . *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- . *Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad*. Registro Oficial 283, Suplemento, 7 de julio de 2014.
- . *Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*. Registro Oficial 175, Suplemento, 5 de febrero de 2018.
- Ecuador Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. “Proyecciones poblacionales”. Accedido 15 de enero de 2023. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>.
- . “Censo Poblacional 2022”. Accedido 10 de febrero de 2024. <https://www.censoecuador.gob.ec/data-y-resultados/#:~:text=Como%20resultado%2C%20se%20estim%C3%B3%20un,d e%2016.9%20millones%20de%20personas.>
- . “Boletín Nacional-Segunda entrega”. Accedido 2 de febrero de 2024. https://inec.censoecuador.gob.ec/public/BoletinNacional_SegundaEntrega_s3.html#4_POBLACI%C3%93N
- Ecuador Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009.
- . *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013.
- . *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2017.
- . *Plan Nacional de Desarrollo 2021-2024*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2021.
- Fundación Internacional para Sistemas Electorales. *Agenda multipartidaria de mujeres para la gobernabilidad democrática*. Paraguay: Konrad - Adenauer Stiftung, 2001. https://www.ifes.org/sites/default/files/ce01535_0.pdf.
- Gándara Carballido, Manuel E. *Repensando los derechos humanos desde las luchas*. Revista Culturas Jurídicas vol. 1, 2014, <https://patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2021/04/Carballido-2015-Repensando-el-dh-desde-las-luchas.pdf>.
- Grijalva, Agustín. “Principales Innovaciones en la Constitución de Ecuador de 2008”. *Legitimacy and the rootedness of power*, 2008. <http://www2.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-454.html>.

- Güendel, Ludwig. “La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía”. En *Política social: Vínculo entre Estado y sociedad*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2000.
- Herrera Flores, Joaquín. *La reinención de los derechos humanos*. Sevilla: Editorial Atrapasueños, 2007.
- Human Rights Watch. “Ecuador: Altos niveles de violencia sexual en las escuelas”. 9 de diciembre de 2020. <https://www.hrw.org/es/news/2020/12/09/ecuador-altos-niveles-de-violencia-sexual-en-las-escuelas>.
- Kingdon, John W. “Agendas, Alternatives, and Public Policies”, *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, 2015. doi: 10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.18.
- Legarda, Verónica. “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”. En *Un balance crítico sobre los 30 años de la Convención de los Derechos del Niño*, Ensayos No.01. Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2020. doi: https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/ecuador_a_30_anos_convencion_derechos_nino_ensayo.pdf.
- Melish, Tara. “La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual Para la Presentación de Casos”. New Haven: Center for International Human Rights, 2003. <https://digitalcommons.law.buffalo.edu/books/145/>.
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. *Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social - SICES*. Accedido 10 de julio de 2020.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. “El estado de Buen Vivir: Desarrollo Infantil Integral”. Ecuador: Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2017. https://info.inclusion.gob.ec/phocadownloadpap/estudios/desarrollo_infantil_integral/2016/el_estado_del_buen_vivir_desarrollo_infantil_integral.pdf, 26.
- Mónica Tapia Álvarez, Beatriz Campillo Carrete, Susana Cruickshank Soria y Giovanna Morales Sotomayor. "Manual de incidencia en políticas públicas". Ciudad de México: Alternativas y Capacidades, 2010. <http://alternativasycapacidades.org/wp-content/uploads/2019/04/Manual-Incidencia-en-Politicas-Publicas.pdf>.

- Morais, Maria Gracia. “Hacia una agenda alternativa para la exigibilidad de los derechos humanos de la población reclusa”, Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) Oficina en Venezuela de la Fundación Friedrich Ebert, 2010. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/08808.pdf>.
- Muñoz López, Pabel. “Ecuador: Reforma del Estado y Crisis Política 1992-2005”. *Historia Actual Online* No 11. 2006.
- Naciones Unidas. “Mandatos temáticos”. Oficina del Alto Comisionado, accedido 15 de febrero de 2023. <http://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM&lang=sp>.
- . “Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos”. Oficina del Alto Comisionado, accedido 15 de febrero de 2023. <https://www.ohchr.org/es/special-procedures-human-rights-council/special-procedures-human-rights-council>.
- Observatorio Social del Ecuador. “Situación de la niñez y adolescencia en Ecuador, una mirada a través de los ODS”. 2019.
- Ortíz, Richard. “Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario”. En *Estudios Constitucionales* vol. 16. 2018. doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002018000200527>.
- Pachano, Simón. “Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento”. *Revista de ciencia política*, Santiago, 2010. doi:10.4067/S0718-090X2010000200007.
- Plataforma de Infancia. “Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño”. Plataforma de la Infancia, accedido 18 de febrero de 2023. <https://www.plataformadeinfancia.org/derechos-de-infancia/observaciones-generales-comite-derechos-del-nino/>.
- Relatoría de los Derechos del Niño. “Mandatos y Funciones”. Organización de Estados Americanos, accedido 15 de junio de 2023. <https://www.oas.org/es/cidh/infancia/mandato/funciones.asp>.
- Rodrigues dos Santos, Benedito. “Sistema de protección de la niñez y adolescencia: un análisis de situación en el Ecuador (Producto 4 y 5)”. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF y Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional – CNII. Ecuador, noviembre de 2018. https://www.unicef.org/ecuador/media/3786/file/Ecuador_Diagnostico_SNDPIN_A%20_1.pdf.pdf.

- Roger Cobb, Jennie-Keith Ross, y Marc Howard Ross, “Agenda Building as a Comparative Political Process”. En *The American Political Science Review* Vol. 70, 1976. doi:10.2307/1960328.
- Salgado Álvarez, Judith. *Derechos Humanos y Género*. Quito: Editorial IAEN, 2013. <http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/sites/12/2016/06/Derechos-humanos-y-ge%CC%81nero.pdf>.
- Sánchez Cobo, Fernando. “La Nueva Institucionalidad derivada de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño”. En *Un balance crítico a 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño, Ensayos No.01*. Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. 2020. doi: https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/nueva_instituc_derivada_cdn_27dic.pdf.
- Sánchez Parga, José. *El oficio del Antropólogo: Crítica de la razón (inter) cultural*. Quito: Editorial CAAP, 2005. <https://doi.org/10.17163/uni.n13.2010.09>
- Vásconez, Alisson. “Niñez a medias, futuro a medias: trabajo infantil y juvenil en Ecuador”. Accedido el 25 de enero de 2024. https://www.flacso.edu.ec/portal/modules/umPublicacion/pndata/files/docs/av_ninesamedias.pdf
- Unicef. *Documento del programa país: Ecuador*. Consejo Económico y Social, septiembre de 2018. https://www.unicef.org/ecuador/sites/unicef.org.ecuador/files/2019-07/2018-PL13-Ecuador_CPD-ODS-ES.pdf.
- World Vision América Latina. “Organizaciones Sociales participan en reformas al Código de la Niñez”. 23 de junio de 2020. <https://worldvisionamericalatina.org/ec/sala-de-prensa/reformas-al-c%C3%B3digo-de-la-ni%C3%B1ez-cuentan-con-la-participaci%C3%B3n-y-recomendaciones-de-organizaciones-sociales>.

Anexos

Anexo 1: Síntesis metodológica y de procesamiento de información

La pregunta sobre la cual gira la presente investigación se refiere a ¿Cuáles han sido las agendas de exigibilidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes, desde la ratificación de la Convención de Derechos del Niño, hasta la actualidad (2022)? Esta pregunta se abordará a través de los siguientes objetivos: 1) Establecer el marco conceptual y de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes en Ecuador: 2) Caracterizar las agendas de niñez y adolescencia en el marco de dos periodos: Estado de Derecho (1990-2008) y Estado de Derechos y Justicia (2009-2022), a partir de sus cambios institucionales, normativos y de política pública, así como actorías sociales. ; y 3) Generar una propuesta de lineamientos para la construcción de normativa con enfoque de derechos de niñez y adolescencia.

Categorías y subcategorías de investigación

Las categorías de análisis de esta investigación son:

Agenda para la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes; entendida como las principales problemáticas o derechos posicionados por organismos y organizaciones internacionales, organizaciones de sociedad civil o Estado, respecto de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Agenda nacional; en referencia a las principales problemáticas o derechos posicionados como prioritarios en el entorno nacional.

Normativa; en referencia a todos los instrumentos jurídicos, de alcance internacional, nacional y local; incluye declaraciones, convenciones, tratados, constituciones, códigos, leyes, decretos, acuerdos ministeriales e interministeriales, resoluciones, ordenanzas, normas técnicas, entre otras.

Políticas Públicas; entendidas como planes, programas y proyectos que se han establecido y ejecutado para la garantía de derechos, a través de la asignación de recursos presupuestarios del Estado, de cooperación internacional o cooperación con organismos de la sociedad civil.

Institucionalidad; en relación con las estructuras institucionales formadas para el cumplimiento de derechos de niñez y adolescencia.

Actorías; referida a los actores de las organizaciones de sociedad civil que han promovido los derechos de niñez y adolescencia, y sus diferentes estrategias de exigibilidad.

Metodología

En la presente investigación se usó una metodología de tipo cualitativa debido al tipo de información requerida. Se realizó un análisis histórico del contexto, así como de la normativa, política pública e institucionalidad estatal, desde los años 1990 a 2022. Esta información de tipo cualitativa permitió visibilizar los cambios estructurales por los cuales el país ha tenido para la garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Técnicas de recolección de datos

Para este fin se realizaron entrevistas semi-estructuradas que recabaron las experiencias y visiones personales de los actores involucrados en estos procesos históricos, de tal forma que se permita caracterizar los diferentes contextos – periodos definidos, en los cuales se ha construido la institucionalidad de niñez y adolescencia.

Presentación de los participantes

- Sandra Báez, activista por los derechos de niñez y adolescencia y servidora pública de carrera del ex Consejo de la Niñez y Adolescencia, ahora Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.
- Manuel Martínez, activista por los derechos de niñez y adolescencia en Ecuador, Coordinador del Pacto por la Niñez y Adolescencia, que agrupa a varias organizaciones y colectivos de sociedad civil.
- Sara Oviedo, activista y ex Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, durante el proceso de implementación del Código de Niñez y Adolescencia.
- Natasha Montero, activista de derechos de niñez y adolescencia, forma parte del Consejo Cantonal de Protección de Derechos de DMQ.
- Jorge Pozo, ex servidor público de carrera del Consejo de Niñez y Adolescencia.
- David Corrales, Activista, Foro de la Niñez Quevedo. Técnico del Consejo de Niñez y Adolescencia y del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.

- Francisco Carrión, Ex Secretario Técnico del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional – en transición 2014, 2015.
- Nicolás Reyes, Ex Secretario Técnico del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2018.
- Eulalia Flor, ex Funcionaria del INNFA y docente investigadora de la Universidad Andina Simón Bolívar.

Criterios de inclusión de participantes:

Personas que han trabajado en procesos de incidencia o en políticas públicas de niñez y adolescencia, desde sociedad civil o Estado; y que, además, tengan una memoria histórica o de parte de él, respecto de procesos de niñez y adolescencia en Ecuador.

Técnica de muestreo utilizado

Muestreo propositivo, con bola de nieve; selección de informante según conocimiento del tema: memoria histórica, conocimiento de la estructura ecuatoriana y marco de protección de niñez y adolescencia.

Procesamiento de información

Para revisión del procesamiento y sistematización de fuentes primarias, acceda al siguiente enlace: <https://bit.ly/47S9GmP>