



**Convención sobre los
Derechos del Niño**

Distr.
GENERAL

CRC/C/ECU/4
10 de julio de 2009

Original: ESPAÑOL

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

**EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS
PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN**

**Cuartos informes periódicos que los Estados partes
debían presentar en 2007**

ECUADOR * **

[20 de marzo de 2008]

* Con arreglo a la información transmitida a los Estados partes acerca de la tramitación de sus informes, el presente documento no fue objeto de revisión editorial oficial antes de ser enviado a los servicios de traducción de las Naciones Unidas.

** Los anexos pueden consultarse en la secretaría.

**GRUPO DE TRABAJO DE LOS DERECHOS DEL NIÑO PARA LA
INFORMACIÓN DEL CUARTO INFORME A LA CONVENCIÓN
SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO**

Listado de instituciones invitadas a participar del informe

Estado y sociedad civil
(Por orden alfabético)

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en el Ecuador
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
- Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME)
- Asamblea Permanente para los Derechos Humanos (APDHU)
- CARE
- Christian Children Fund (CCF), Ecuador
- Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE)
- Comité de Usuarias de la Ley de maternidad gratuita
- Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (CONEPTI)
- Compasión Internacional
- Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)
- Confederación Nacional de Barrios del Ecuador (COMBADE)
- Confederación Ecuatoriana de Establecimientos Católicos (CONFEDEC)
- Consorcio de Organizaciones No gubernamentales a favor de la Familia y la Infancia Ecuatoriana (CONFIE)
- Congreso Nacional
- Consejo Nacional de la Judicatura
- Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU)
- Consejo Nacional de Telecomunicaciones
- Consorcio de Juntas Parroquiales (CONAJUPARE)
- Contrato Social
- Corte Suprema de Justicia
- CRS - Proyecto Soy
- Cruz Roja Ecuatoriana
- Defensa de los Niños Internacional
- Defensoría del Pueblo
- Fe y Alegría
- FEINE
- Federación Ecuatoriana de Nacionalidades y Pueblos Indígenas (FENOCIN)
- Fiscalía General de la Nación
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer en el Ecuador
- Fondo de las Naciones Unidas para los Niños en el Ecuador
- Fondo de Población de las Naciones Unidas en el Ecuador
- Foro de la Niñez
- Foro Social Florícola
- Fundación Nuestros Jóvenes
- Grupo de Objetores de Conciencia del Ecuador (GOCE)
- GTZ
- Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA)

- Kimirina
- KNH - Ecuador
- Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Gobierno
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Salud Pública
- Ministerio de Trabajo y Empleo
- Ministerio de Turismo
- Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia
- Oficina de la Organización Internacional del Trabajo en el Ecuador
- Organización Internacional para las Migraciones en el Ecuador
- Plan Internacional
- Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN)
- Policía Judicial e Investigaciones
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Ecuador
- Programa del Muchacho Trabajador
- Representante de Defensorías Comunitarias
- Save the Children
- Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES)
- Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes del Ecuador (SJRM)
- Servicio Paz y Justicia (SERPAJ)
- Superintendencia de Telecomunicaciones
- Visión Mundial Internacional

Instituciones que colaboraron para el cuarto informe CMRW

Estado y sociedad civil

(Por orden alfabético)

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en el Ecuador
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
- Christian Blind Mission (CBM)
- Christian Children Fund (CCF), Ecuador
- Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia de Pedro Moncayo
- Consejo de la Niñez y la Adolescencia (CNNA)
- Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU)
- Fe y Alegría
- Fiscalía General de la Nación
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer en el Ecuador
- Foro de la Niñez
- Foro Social Florícola
- GTZ
- Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA)
- Kimirina
- Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Gobierno
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRE)
- Ministerio de Salud Pública (MSP)
- Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE)
- Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia
- Oficina de la Organización Internacional del Trabajo en el Ecuador
- Organización Internacional para las Migraciones en el Ecuador
- Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN)
- Programa del Muchacho Trabajador (PMT)
- Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES)
- Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes del Ecuador (SIRM)

**CUARTO INFORME OFICIAL DEL ECUADOR SOBRE CUMPLIMIENTO
 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 9	12
II. RESEÑA DE LA COYUNTURA ECONOMICOPOLÍTICA DEL PAÍS.....	10 - 18	13
III. MEDIDAS DE APLICACIÓN GENERAL SOBRE LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCIÓN	19 - 87	14
A. Medidas adoptadas para armonizar la legislación y las políticas nacionales con las disposiciones de la Convención ...	19 - 43	14
B. Mecanismos existentes o previstos a los niveles nacional o local para coordinar las políticas referentes a los niños y para vigilar la aplicación de la Convención.....	44 - 87	24
IV. DEFINICIÓN DE NIÑO (ARTÍCULO 1).....	88 - 91	35
V. PRINCIPIOS GENERALES (ARTÍCULOS 2, 3, 6 y 12).....	92 - 110	36
A. La no discriminación (artículo 2).....	92 - 94	36
B. El interés superior del niño (artículo 3)	95 - 99	37
C. El respeto a la opinión del niño (artículo 12)	100 - 110	38
VI. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES	111 - 193	41
A. Nombre y nacionalidad (artículo 7) y preservación de la identidad (artículo 8).....	111 - 135	41
B. La libertad de expresión (artículo 13)	136 - 169	46
C. La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 14).....	170 - 171	51
D. La libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas (artículo 15).....	172 - 174	52
E. La protección de la vida privada (artículo 16).....	175 - 177	53
F. El acceso a la información adecuada (artículo 17)	178 - 193	54

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
VII. ENTORNO FAMILIAR Y OTRO TIPO DE TUTELA	194 - 326	57
A. La dirección y orientación parentales (artículo 5)	194 - 212	57
B. Las responsabilidades de los padres (artículo 18, párrafos 1 y 2) y la separación de los padres (artículo 9).....	213 - 232	61
C. La reunión de la familia (artículo 10)	233 - 245	65
D. El pago de la pensión alimenticia del niño (artículo 27).....	246 - 258	67
E. Los niños privados de su medio familiar (artículo 20)	259 - 290	70
F. La adopción (artículo 21).....	291 - 294	76
G. Los traslados ilícitos y la retención ilícita (artículo 11).....	295 - 305	76
H. Los abusos y el descuido (artículo 19), incluidas la recuperación física y psicológica y la reintegración social (artículo 39)	306 - 316	78
I. El examen periódico de las condiciones de internación (artículo 25).....	317 - 326	81
VIII. SALUD BÁSICA Y BIENESTAR	327 - 416	83
A. La supervivencia y el desarrollo (artículo 6)	327 - 332	83
B. Los niños con discapacidades (artículo 23)	333 - 349	85
C. La salud y los servicios sanitarios (artículo 29).....	350 - 413	90
D. La seguridad social (artículo 26).....	414 - 416	109
IX. EDUCACIÓN, ESPARCIMIENTO Y ACTIVIDADES CULTURALES	417 - 457	110
A. La educación, incluidas la formación y orientación profesionales (artículo 28)	417 - 441	110
B. Los objetivos de la educación, con referencia también a la calidad de la educación (artículo 29)	442 - 449	117
C. El descanso, el esparcimiento y las actividades culturales y artísticas (artículo 31).....	450 - 457	118

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
X. MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN	458 - 602	121
A. Niños en situaciones de emergencia	458 - 492	121
B. Niños que tienen conflictos con la justicia	493 - 534	130
C. Niños sometidos a explotación, incluidas su recuperación física y psicológica y su reintegración social (artículo 39).....	535 - 596	138
D. Niños pertenecientes a minorías o a grupos indígenas (artículo 30).....	597 - 602	155
XI. PROTOCOLOS FACULTATIVOS DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.....	603	156

ÍNDICE DE CUADROS

<i>Cuadro</i>	<i>Página</i>
1. Políticas del Plan nacional decenal de protección integral de la niñez y adolescencia.....	19
2. Presupuesto histórico del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.....	26
3. Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia (CCNA) y Juntas Cantonales de Protección de Derechos (JCPD).....	27
4. Gasto social como porcentaje del PIB; tendencias de la inversión fiscal en los tres principales sectores sociales, en relación con el PIB	33
5. Población infantil y adolescente del Ecuador.....	35
6. Niñas, niños y adolescentes indígenas.....	36
7. Niñas, niños y adolescentes afroecuatorianos	36
8. Pertenencia a grupos religiosos	51
9. Niñas, niños y adolescentes que pertenecen a algún tipo de agrupación	52
10. Niñas, niños y adolescentes que pertenecen a alguna asociación, grupo u organización.....	53
11. Cobertura nacional de programas sociales	60
12. Niñas, niños y adolescentes con discapacidad.....	85
13. Niños(as) y adolescentes con discapacidad que estudian.....	86
14. Niñas y niños integrados en escuelas regulares.....	88
15. Porcentaje de atención del parto por grupo étnico, Ecuador, 2006	103
16. Lugar de atención del parto según quintil económico y grupo étnico, Ecuador, 1999-2004.....	105
17. Número de prestaciones entregadas por grupos programáticos. Ley de maternidad gratuita y atención a la infancia, 2006.....	106
18. Niños(as) y adolescentes sin seguro de salud.....	109
19. Distribución provincial de 25 dólares régimen Costa y Sierra 2007.....	114
20. Ubicación de las Unidades Educativas del Milenio	116

ÍNDICE DE CUADROS *(continuación)*

<i>Cuadro</i>	<i>Página</i>
21. Estado de las solicitudes de refugio 2000-2007	122
22. Estimado de población en situación de refugio por sexo y edad.....	123
23. Cooperación internacional por ejes temáticos.....	127
24. Número de niños, niñas y adolescentes que recibieron asistencia humanitaria ..	128
25. Número de niños que recibieron atención psicológica.....	128
26. Cuadro estadístico de adolescentes aprehendidos por delitos a nivel nacional...	130
27. Estadísticas de adolescentes atendidos en la modalidad de libertad asistida del centro Virgilio Guerrero	131
28. Centros de internamiento de adolescentes infractores	133
29. Población atendida en los centros de internamiento	134
30. Número de adolescentes infractores en internamiento y aplicación de medidas socioeducativas, agosto de 2007	134
31. Coberturas de atención a niños, niñas y adolescentes que trabajan	143
32. Drogas investigadas en los estudios realizados en el Ecuador	144
33. Consumo de cigarrillos y alcohol.....	145
34. Prevalencia de vida de consumo de sustancias psicoactivas -SPA- en el ámbito nacional, cualquier droga y edad promedio del primer consumo	145
35. Número de centros para atención a farmacodependientes	147
36. Denuncias investigadas por el ministerio público	148
37. Denuncias investigadas por la Fiscalía sobre explotación laboral en contra de NNA.....	149
38. Casos investigados por la Fiscalía sobre rapto, plagio, secuestro y tráfico de NNA.....	150

ÍNDICE DE GRÁFICOS

<i>Gráfico</i>	<i>Página</i>
1. Relevancia del gasto social.....	30
2. Gasto social per cápita.....	31
3. Gasto social por sectores	31
4. Composición del gasto social	32
5. Porcentaje de niños(as) de 5 a 17 años que asisten a la escuela según la frecuencia de respeto a su opinión, 2004.....	39
6. Porcentaje de niños(as) de 5 a 17 años según la frecuencia de respeto a su opinión en sus hogares, 2004.....	40
7. Tasas de mortalidad neonatal, neonatal precoz y posneonatal, Ecuador, 1990-2005.....	101
8. Razón de mortalidad materna, total país y regiones, Ecuador, 2005.....	102
9. Desnutrición crónica.....	107
10. Evolución de la tasa neta de matrícula básica	112
11. Tasa neta de matrícula básica 2006	113
12. Porcentaje de niños(as) de 5 a 17 años que pertenecen a organizaciones o grupos en la escuela, colegio o comunidad, 2004	119
13. Porcentaje de niños(as) de 5 a 17 años que asisten a establecimientos educativos, a quienes su escuela o colegio les ofrece una o más canchas deportivas, 2004.....	120
14. Trabajo infantil en el Ecuador	138
15. Número de drogas consumidas en el ámbito nacional	146
16. Porcentaje de menores de 18 años que pertenece a hogares con miembros indígenas y afroecuatorianos, por área de residencia, 2004	155

SIGLAS

ACNNA	Agencia de Comunicación de Niños, Niñas y Adolescentes
CONAMU	Consejo Nacional de Mujeres
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
CONSEP	Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes Psicotrópicas
CONARTEL	Consejo Nacional de Radio y Televisión
CCNA	Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia
DAINA	Dirección de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
ISSFA	Institutos de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
ISPOL	Instituto de Seguridad de la Policía Nacional
JCPD	Juntas Cantonales de Protección de Derechos
ME	Ministerio de Educación
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración
MSP	Ministerio de Salud Pública
MT	Ministerio de Trabajo y Empleo
PMT	Programa Muchacho Trabajador
SENAMI	Secretaría Nacional del Migrante
STFS	Secretaría Técnica del Frente Social
SIPI	Sistema de Información para la Infancia
SNDPINA	Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia

I. INTRODUCCIÓN

1. En enero de 2003, la República del Ecuador presentó ante el Comité de los Derechos del Niño, el segundo y tercer informes periódicos consolidados sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en el país, en cumplimiento del artículo 44 de la Convención, vigente en el Ecuador desde el 2 de septiembre de 1990 y publicada en el *Registro Oficial* N° 400 de 21 de marzo de 1990.
2. El Comité examinó dichos informes, en sus sesiones 1034^a y 1035^a celebradas el 23 de mayo de 2005, y en la 1052^a sesión, celebrada el 3 de junio de 2005, en las que se aprobaron observaciones finales, cuyos contenidos han sido considerados en la preparación del cuarto informe periódico del Ecuador.
3. Este informe ha sido preparado en el marco del Grupo de Derechos del Niño, de la Comisión de Coordinación Pública para los Derechos Humanos, habiéndole correspondido el levantamiento de la información, al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, de conformidad al mandato establecido en el artículo 195 literales *i* y *o* del Código de la Niñez y Adolescencia, que le faculta como el organismo responsable para elaborar informes que hacen relación a la situación de los derechos de la niñez y adolescencia en el ámbito nacional; así como también, la aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales y el control del cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado ecuatoriano en base a esos instrumentos.
4. Para el levantamiento de la información se contó con amplia participación de instituciones públicas, de la sociedad civil y de la cooperación internacional que trabajan en áreas de defensa y atención a los derechos de la niñez y adolescencia en su generalidad. Para efectos de organización se realizaron varias reuniones de preparación de información, recopilación y presentación de la misma a estas instituciones, que conforman el Grupo de Derechos del Niño. Las fuentes son de información oficial.
5. Para la preparación del informe se trabajó sobre la base de las directrices armonizadas del Comité de los Derechos del Niño; las observaciones finales a los anteriores informes del Ecuador; las políticas del Plan nacional decenal de protección integral a la niñez y adolescencia; y las disposiciones del Código de la Niñez y Adolescencia del Ecuador.
6. El informe contiene una breve reseña histórica y social del período 2003-2007 y desarrolla diversos temas como: medidas de aplicación general sobre las disposiciones de la Convención; medidas adoptadas para armonizar la legislación y las políticas nacionales con las disposiciones de la Convención.
7. En la presente sección, se reseñan las principales normas legales, políticas, programas, planes y acciones en relación a la protección integral de la niñez y adolescencia y sus resultados durante el período 2003-2007, entorno a propiciar el ejercicio real de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En las siguientes secciones se desagregan los aspectos sectoriales específicos que muestran los logros puntuales del Ecuador en este plano, clasificados conforme a las directrices del Comité de los Derechos del Niño.
8. El Consejo de la Niñez y Adolescencia como órgano institucional a cargo de la presentación de este informe, en el marco de la Comisión de Coordinación Pública para los

Derechos Humanos, hace público su reconocimiento y gratitud a todas las instituciones y personas que contribuyeron en la preparación del cuarto informe periódico, destacando principalmente, lo grato que ha significado constatar el apareamiento de una ciudadanía activa, que comienza a movilizarse por la vida y el desarrollo de sus niños, niñas y adolescentes.

9. El Ecuador saluda al Comité de los Derechos del Niño y se felicita de presentar a consideración de sus miembros el presente informe, que pretende proyectar una visión de los avances en la mayoría de derechos de la Convención, así como las aspiraciones por seguir mejorando en aquellos retrocesos que espera llegar a cubrir.

II. RESEÑA DE LA COYUNTURA ECONOMICOPOLÍTICA DEL PAÍS¹

10. La década 1995-2005 presentó grandes retrocesos en la reducción de la pobreza y de la desigualdad social, en atención a que a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, se observa un incremento de la pobreza y la extrema pobreza (del 39% en 1995 al 52% en 1999), para luego tener una reducción del porcentaje de pobres durante la primera mitad de 2000 (38% en 2006).

11. Estos indicadores se modifican en la primera mitad de la década de 2000, en que se presenta una ligera reducción de la pobreza y la extrema pobreza. Existen algunos factores para esto como: la recuperación de la economía ecuatoriana luego de la crisis bancaria, el incremento en la inversión petrolera y la subida del precio internacional del petróleo, las remesas de los emigrantes y mejoras del salario real.

12. El Ecuador está configurando gradualmente la aplicación de algunos cambios, pese a que, durante el período al que se refiere este informe, vivió situaciones de inestabilidad política y de incertidumbre económica con grandes expectativas en la población sobre las nuevas políticas públicas.

13. Tres Jefes de Estado han conducido el país en el período 2003-2007. Así, el ingeniero Lucio Gutiérrez ocupó la Presidencia en enero de 2003; dos años después, el Congreso Nacional lo cesó en el cargo, en medio de una escalada de movilización ciudadana por las crecientes críticas contra el Gobierno, resultado de lo cual fue la asunción al poder de su Vicepresidente, el doctor Alfredo Palacio, quien asumió la Presidencia el 20 de abril de 2005. Este período se caracterizó por la continuidad en la aplicación de políticas sociales asistenciales y enfocadas a beneficiar a determinados grupos sociales. En las elecciones de 2006 Alianza País, movimiento político nuevo gana la Presidencia, asumiendo el poder ejecutivo desde enero de 2007, el economista Rafael Correa Delgado, primer Presidente de la República del Ecuador con amplio respaldo social que se ha ido fortaleciendo a lo largo de su período de mandato.

¹ Basado en "Análisis de coyuntura" del Comité Ecuménico de Proyectos (CEP), octubre de 2007, que cuenta con el auspicio de Desarrollo y Paz de Canadá, EED - Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo, Pan para el Mundo de Alemania e Hivos de Holanda.

14. La campaña del actual primer mandatario recogió el sentimiento ciudadano de necesidad de cambio absoluto, dicho cambio tiene ahora como estrategia política, la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente con la capacidad de sentar las bases de una nueva democracia.
15. Por otro lado, con el actual Gobierno, la protección social como medida encaminada a acortar las brechas de la deuda social con la población más empobrecida toma relevancia en las políticas gubernamentales, y una visión de articulación entre política económica y política social se hace más plausible.
16. El nuevo Gobierno inició su gestión con una ciudadanía atenta, movilizadora alrededor de la exigibilidad de derechos y también, en torno a la creación de la nueva institucionalidad que se va configurando con la instalación de la Asamblea Constituyente.
17. El establecimiento gradual de los órganos previstos en la Constitución y en el Código de la Niñez y Adolescencia, como componentes de lo que será el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (SNDPINA) cuentan con el respaldo del actual Gobierno, evidenciado en el incremento de la asignación de recursos para el sector social, especialmente dirigido a la protección integral de la niñez y adolescencia.
18. En el ámbito de niñez y adolescencia, el período 2003-2007 se ha caracterizado por el arranque de los diversos procesos que han dado lugar a la entrada en vigencia del nuevo Código de la Niñez y Adolescencia -desde julio de 2003- y a la elaboración y aprobación del Plan nacional de protección integral de la niñez y adolescencia -octubre de 2004- que se desarrollaron con amplios mecanismos de consulta y participación.

III. MEDIDAS DE APLICACIÓN GENERAL SOBRE LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCIÓN

A. Medidas adoptadas para armonizar la legislación y las políticas nacionales con las disposiciones de la Convención

19. En la presente sección, se reseñan las principales normas legales, políticas, programas, planes y acciones en relación a la protección integral de la niñez y adolescencia y sus resultados durante el período 2003-2007, en torno a propiciar el ejercicio real de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En las siguientes secciones se desagregan los aspectos sectoriales específicos que muestran los logros puntuales del Ecuador en este plano, clasificados conforme las directrices del Comité de los Derechos del Niño.
20. La Constitución establece la jerarquía de las normas legales en el Ecuador: la Constitución política del Ecuador constituye la máxima ley y los tratados y convenios internacionales se encuentran al mismo nivel que esta, le siguen en orden de importancia, las leyes orgánicas que norman sobre derechos fundamentales y prevalecen sobre las leyes ordinarias. Por otro lado, tenemos entre otros, actos normativos como las ordenanzas que regulan el funcionamiento de los gobiernos seccionales, luego los reglamentos que sirven para operativizar las leyes. Consecutivamente se encuentran los decretos ejecutivos que son emitidos por el Presidente de la República, los acuerdos ministeriales emitidos por los Ministros de las diferentes carteras del Estado, las resoluciones y demás actos normativos del poder público.

21. El Estado ecuatoriano ha suscrito y ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas y del sistema interamericano², que se encuentran en su mayoría armonizados en la legislación interna y dan cumplimiento a la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes, es así el Código de la Niñez y Adolescencia, aprobado y publicado en el *Registro Oficial* N° 737, de 3 de enero de 2003.

Reformas legales

22. El Congreso Nacional, en el período que se informa, realizó las siguientes reformas:

- a) **Reformas al Código Penal.** Ley reformativa al Código Penal (de 23 de junio de 2005, publicada en el *Registro Oficial* N° 45), que tipifica los delitos de explotación sexual de los menores de edad³. Estas reformas son el resultado de varios sucesos de explotación y vulneración grave de derechos, frente a los cuales se encontraron vacíos de tipificación y de las penas concordantes con esta.
- b) **Reformas al Código del Trabajo.** Ley reformativa al Código del Trabajo (16 de diciembre de 2005, publicada en el *Registro Oficial* N° 167), normas conducentes a armonizar este cuerpo legal, con el Código de la Niñez y Adolescencia, en todo lo que este dispone para la prevención y erradicación de la explotación laboral a niños, niñas y adolescentes (NNA) y los trabajos prohibidos y peligrosos.
- c) **Reformas a la Ley de maternidad gratuita y atención a la infancia.** (Codificación publicada en el *Registro Oficial* N° 349 de 5 de septiembre de 2006), en la que se destaca el incremento de rentas; la ampliación de prestaciones, antes, durante y posparto; atención de emergencias; y provisión de sangre⁴.
- d) Los gobiernos locales, dando cumplimiento al artículo 201⁵ del Código de la Niñez y Adolescencia, dictaminaron hasta noviembre de 2007, 106 ordenanzas de conformación del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia de los 219 cantones del Ecuador.

² Ver en anexo los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que el Ecuador es parte (información MRE).

³ Entiéndase niños, niñas y adolescentes (NNA).

⁴ En la sección VI, "Salud básica y bienestar", se amplía la información sobre esta reforma legal.

⁵ Este artículo determina la responsabilidad de los municipios en la conformación de los concejos cantonales de la niñez y adolescencia.

Decretos ejecutivos para garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA)

23. Algunos mandatarios, en el ejercicio del poder ejecutivo, dictaminaron varios decretos ejecutivos que han fortalecido la garantía de los derechos de los NNA del país, entre los principales tenemos:

- a) **La protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes ecuatorianos.** Declarada como política de Estado mediante Decreto ejecutivo N° 179 publicado en el *Registro Oficial* N° 37, de 13 de junio de 2005, con la finalidad de lograr su desarrollo integral, en un marco de libertad, dignidad y equidad.
- b) **Emergencia en salud.** Decreto N° 175, de 11 de marzo de 2007. El Gobierno nacional declaró en emergencia el Sistema Nacional de Salud, con lo cual se ha logrado la movilización y asignación rápida de recursos para infraestructura y equipamiento hospitalario en provincias secularmente no atendidas.
- c) **Emergencia en la educación.** Decreto ejecutivo N° 188, de 16 de marzo de 2007, que declara en estado de emergencia al Sistema Educativo Nacional, lo que permitió que el Gobierno nacional movilice recursos para atender necesidades represadas del sector, tales como: rehabilitación de la infraestructura escolar, mobiliario, servicios básicos en las escuelas rurales alejadas de centros urbanos, jubilación de docentes y otros.
- d) **Erradicación de la violencia de género.** Declarado como política de Estado, mediante Decreto ejecutivo N° 620, de 13 de septiembre de 2007, con enfoque de derechos humanos para la erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres, para lo cual se elaborará un plan que permita generar e implementar acciones y medidas que incluyan mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional en todos los niveles del Estado.
- e) **Reformas al Reglamento a la Ley de carrera docente y escalafón del magisterio.** Decreto ejecutivo N° 708, de 11 de noviembre de 2007, con el objetivo de mejorar el seguimiento y calidad de los docentes, en cumplimiento al mandato constitucional que determina la obligatoriedad de rendir cuentas a la sociedad sobre la calidad educativa⁶.
- f) **Creación de 12.000 nuevas partidas para profesores.** Decreto ejecutivo N° 709 de 5 de noviembre de 2007, en cumplimiento del Plan decenal de educación con el objetivo de ampliar la cobertura educativa y mejorar la calidad.
- g) **Reglamento de la Ley de educación para la democracia.** Decreto ejecutivo N° 711, de 5 de noviembre de 2007, en cumplimiento del Plan decenal de educación, para incluir como eje transversal la educación en valores, democracia, integración, igualdad, justicia y derechos humanos.

⁶ Constitución política del Ecuador, 1998, art. 70.

Acuerdos ministeriales

24. Los ministerios rectores de políticas sectoriales de acuerdo al ámbito de su competencia en garantía de los derechos de los NNA, han emitido los siguientes acuerdos ministeriales:

Ministerio de Turismo y Gobierno

- a) **Acuerdo ministerial N° 160**, de 9 de agosto de 2007 con el fin de prevenir y luchar contra el juego clandestino, el juego indebido de los menores de edad y el juego compulsivo.

Ministerio de Educación

- b) **Acuerdo ministerial N° 3393**, de 27 de agosto de 2004, reformativo al reglamento especial de procedimientos y mecanismos para el conocimiento y tratamiento de los delitos sexuales en el sistema educativo.
- c) **Acuerdo ministerial N° 403**, de 10 de enero de 2006, que institucionaliza la educación sexual en los establecimientos educativos fiscales, particulares, fiscomicionales y municipales del país.
- d) **Acuerdo ministerial N° 089**, de 8 de marzo de 2007, que prohíbe la discriminación de las estudiantes embarazadas; dispone el apoyo a la estudiante que se encuentra en este estado; recuerda la implementación del programa de educación sexual.
- e) **Acuerdo ministerial N° 182**, de 22 de mayo de 2007, que institucionaliza el código de convivencia en todos los planteles educativos del país, en los diferentes niveles y modalidades del sistema, como un instrumento de construcción colectiva por parte de la comunidad educativa que fundamente las normas, reglamento interno y se convierta en el nuevo modelo de coexistencia de dicha comunidad.
- f) **Acuerdo ministerial N° 196**, de 30 de mayo de 2007, reformativo al reglamento especial de procedimientos y mecanismos para el conocimiento y tratamiento de los delitos sexuales en el sistema educativo.

Resoluciones del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia

25. El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, en calidad de órgano rector de carácter nacional, encargado de velar por el cumplimiento de los derechos de niñez y adolescencia ha emitido las siguientes resoluciones prioritarias:

- a) Creación de los Comités de Asignación Familiar, como instancias responsables, dentro de la fase administrativa del proceso de adopción, de asignar una familia adecuada para determinado niño, niña o adolescente que haya sido declarado en adaptabilidad, según sus necesidades, características y condiciones, en cumplimiento de los artículos 170 y 195, literal *h* del Código de la Niñez y Adolescencia. Resolución N° 017, de 19 de abril de 2004.

- b) Aprobación del Plan nacional decenal de protección integral de la niñez y adolescencia, en cumplimiento del literal *b* del artículo 195 del Código de la Niñez y Adolescencia. Resolución N° 22, de 26 de octubre de 2004.
- c) Designación de la Autoridad Central en materia de restitución internacional de niños, niñas y adolescentes (en la persona del Presidente o Presidenta del CNNA), de conformidad con varios instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador, y, en cumplimiento del artículo 52 de la Constitución política y del artículo 195 del Código de la Niñez y Adolescencia. Resolución N° 023, de 27 de octubre de 2004.
- d) Creación de la Unidad de relaciones internacionales de la Autoridad Central para el cumplimiento de los instrumentos internacionales, dentro de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, regulando el funcionamiento de dicha Unidad. Resolución N° 27, de 26 de octubre de 2005.
- e) Acta de Compromiso entre los miembros del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, para impulsar en forma conjunta y articulada los objetivos comunes de la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2007-2010 "Juntos por la equidad desde el principio de la vida", firmada el 31 de mayo de 2007.
- f) Acta de Compromiso por el Ministerio de Gobierno y Policía, el ministerio público del Ecuador, la Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia del Congreso Nacional, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y la Comandancia General de la Policía, para realizar acciones conjuntas, en el marco de la protección integral destinadas a prevenir, investigar y sancionar los delitos de trata, tráfico y explotación de niñas, niños y adolescentes, más medidas institucionales para fortalecer al ministerio público y la Dirección Nacional de Policía Especializada en Niñez y Adolescencia (DINAPEN), firmada el 31 de mayo de 2007.

Plan nacional decenal de atención integral a la infancia y la adolescencia

26. A partir de 2003, con la creación del Código de la Niñez y Adolescencia y la conformación del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, el Estado ecuatoriano construye políticas integrales de niñez y adolescencia que contemplan los derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA). Es así, que en octubre de 2004, mediante Resolución N° 022, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia aprobó el Plan nacional decenal de protección integral de la niñez y adolescencia, primer documento de planificación con enfoque de derechos⁷.

27. El plan fue elaborado con el esfuerzo conjunto de varios actores sociales e institucionales, estatales y de la sociedad en general, quienes con miras al año 2014, efectuaron los necesarios análisis, estudios, evaluaciones y propuestas que resultaron en 29 políticas, que son el marco referencial para la construcción de políticas de niñez y adolescencia, con sus respectivas metas y estrategias. Dichas políticas se encuentran orientadas a tres grupos de edad:

- a) Niños y niñas recién nacidos hasta los 5 años (9 políticas);

⁷ Véase el anexo I.

- b) Niños y niñas de 6 a 11 años (10 políticas);
- c) Niños y niñas de 12 a 18 años (10 políticas).

28. Las 29 políticas del Plan nacional decenal, desglosadas en los tres grupos de edad, son las siguientes⁸.

Cuadro 1

Políticas del Plan nacional decenal de protección integral de la niñez y adolescencia

Políticas para niños y niñas menores de 6 años	Para niños y niñas de 6 a 12 años	Para adolescentes, hombres y mujeres de 12 a 18 años
<p>Política 1. Protección y cuidado de la salud de la mujer en edad reproductiva mediante la atención gratuita y universal durante el embarazo, parto y posparto.</p> <p>Política 2. Garantizar una vida saludable a los niños y niñas menores de 6 años.</p> <p>Política 3. Protección frente a desastres, riesgos naturales y provocados.</p> <p>Política 4. Asegurar condiciones nutricionales adecuadas y oportunas a todos los niños y niñas.</p> <p>Política 5. Garantizar el acceso de niños y niñas menores de 5 años a servicios, programas y proyectos de desarrollo infantil con calidad.</p> <p>Política 6. Garantizar el acceso efectivo, universal y obligatorio a todos los niños y niñas menores de 6 años a la educación inicial y al primer</p>	<p>Política 10. Asegurar una vida saludable a los niños y niñas.</p> <p>Política 11. Garantizar el acceso y permanencia de niños y niñas a la educación pública y gratuita.</p> <p>Política 12. Garantizar la calidad del docente en el proceso de aprendizaje y las condiciones pedagógicas en las instituciones educativas del país.</p> <p>Política 13. Promover la recreación y el juego, a favor del desarrollo físico, emocional y social de niños y niñas.</p> <p>Política 14. Promover el acceso a diversas formas y manifestaciones del arte y la cultura.</p> <p>Política 15. Fortalecer a la familia y a la comunidad en su rol fundamental de protección a los niños y niñas.</p>	<p>Política 20. Prevención de peligros que atentan contra la vida e integridad de los y las adolescentes.</p> <p>Política 21. Fortalecimiento de las familias en sus capacidades de contención social y fortalecimiento de las instituciones públicas para ofrecer las prestaciones básicas en educación, salud, vivienda y recreación.</p> <p>Política 22. Alcanzar los mejores niveles de salud y el ejercicio responsable de los derechos sexuales y reproductivos en los y las adolescentes.</p> <p>Política 23. Garantizar la educación básica y el bachillerato en condiciones de calidad, competitividad y equidad.</p> <p>Política 24. Fortalecimiento de la identidad, cultura y expresiones juveniles de los y</p>

⁸ En los anexos se incluye una versión en papel del resumen ejecutivo del Plan nacional decenal, con sus metas, más la versión completa en CD-ROM.

Políticas para niños y niñas menores de 6 años	Para niños y niñas de 6 a 12 años	Para adolescentes, hombres y mujeres de 12 a 18 años
<p>año de educación básica de calidad bajo los principios de equidad, interculturalidad, pluralidad y solidaridad.</p> <p>Política 7. Garantizar que las familias cuenten con los conocimientos y destrezas necesarias que les permitan criar a sus hijos e hijas promoviendo al máximo sus capacidades emocionales, intelectuales, sociales y morales con sentido de equidad e inclusión, en un ambiente de afecto y estimulación.</p> <p>Política 8. Garantizar a los niños y niñas un hogar donde vivir en condiciones de seguridad, identidad, libre de violencia y con estabilidad emocional, así como con las condiciones fundamentales de protección.</p> <p>Política 9. Prevención y atención a toda forma de maltrato, violencia, abuso y explotación.</p>	<p>Política 16. Garantizar el acceso a servicios básicos a niños y niñas en situación de extrema pobreza o víctimas de desastres.</p> <p>Política 17. Garantizar prestaciones sociales destinadas a prevenir la violación y restitución de derechos, así como la protección de niños y niñas sujetos de protección especial.</p> <p>Política 18. Erradicar progresivamente el trabajo infantil nocivo, peligroso o de riesgo.</p> <p>Política 19. Promover una cultura de respeto y promoción de la participación de los niños y niñas.</p>	<p>las adolescentes.</p> <p>Política 25. Apertura de oportunidades y espacios para el juego, la recreación y el deporte.</p> <p>Política 26. Protección contra el maltrato, el abuso y acoso sexual, el tráfico y la explotación sexual comercial.</p> <p>Política 27. Erradicación del trabajo prohibido y peligroso; y protección frente al trabajo precario y la explotación laboral.</p> <p>Política 28. Fortalecimiento del sistema de justicia y de aplicación de medidas socioeducativas destinadas a adolescentes infractores.</p> <p>Política 29. Fomento de la expresión y participación ciudadana de los y las adolescentes.</p>

Fuente: Plan nacional decenal de protección integral de la niñez y adolescencia 2004.

29. En el marco del Plan nacional decenal de protección integral de la niñez y adolescencia, el Estado ecuatoriano desarrolla planes nacionales que garantizan el cumplimiento de las políticas integrales de niñez y adolescencia, las mismas que se desarrollan en este informe nacional.

- a) Plan de erradicación progresiva del trabajo infantil, 2005;
- b) Política nacional de salud y derechos sexuales y reproductivos, abril de 2005;
- c) Plan nacional para la erradicación de los delitos sexuales en el sistema educativo, 2006;

- d) Plan nacional para combatir la trata de personas, el tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual, laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores (12 de octubre de 2006, publicado en el *Registro Oficial* N° 375 de 2 de octubre de 2006;
- e) Plan estratégico multisectorial de la respuesta nacional al VIH/SIDA 2007-2015, 2006;
- f) Plan decenal de educación 2006-2015;
- g) Plan nacional de prevención del embarazo en adolescentes, 25 de septiembre de 2007;
- h) Plan nacional de reducción de la mortalidad neonatal, 22 de agosto de 2007.

30. Con el objetivo de posicionar las políticas de niñez y adolescencia en las elecciones de las autoridades locales y nacionales de 2006, el Movimiento Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes elabora la Agenda Eticopolítica de la Niñez y Adolescencia, que contempla la priorización de las políticas del Plan nacional decenal de protección integral de la niñez y adolescencia. La Agenda Eticopolítica fue apoyada por 1 millón de votos de niñas, niños y adolescentes en todo el país.

Plan nacional de desarrollo para el período 2007-2010

31. A partir de 2007, el Estado ecuatoriano ha recuperado su rol planificador desaparecido en la primera mitad de los años noventa; reinstauró la Secretaría Nacional de Planificación que elaboró el Plan nacional de desarrollo para el período 2007-2010, en donde se incorporan las políticas integrales de Estado de niñez y adolescencia⁹.

32. La planificación actual del Estado está basada en el ejercicio de derechos y en el cometido de forjar una ciudadanía protagonista en todos los ámbitos de la vida nacional.

33. Este plan incluye las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹⁰ pero va mucho más allá, propone "máximos sociales", que recuperan los derechos humanos y los valores universales, y que no tienen como horizonte únicamente, la reducción de la pobreza, sino que avanzan a la reducción de las desigualdades sociales, territoriales, económicas, ambientales, culturales. Tal como expresa el texto de explicación del plan:

(...) el combate decidido a las fuentes de desigualdad económica y política promueve una sociedad plenamente libre, que se construye en una democracia radical, expresión de la organización social fortalecida y de la plena realización de la ciudadanía. El Estado es el promotor de este proceso y el garante del ejercicio universal de los derechos civiles,

⁹ Véase el anexo II.

¹⁰ Tomado de "II Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM-Ecuador", Alianzas para el Desarrollo, Gobierno del Ecuador/Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador, octubre de 2007.

políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, condición ineludible para anular las relaciones de dominación, opresión o subordinación entre personas y para crear escenarios sociales y políticos que canalicen su emancipación y autorrealización.

34. Con este enfoque el nuevo modelo de planificación orientará territorialmente los recursos, en sentido de propiciar equidad en la asignación a provincias, cantones y localidades, estimulando el protagonismo de los actores locales.

35. El Plan de desarrollo es un paso esencial que ha tardado varios meses en concretarse, y es producto de un proceso participativo a través de varias mesas de trabajo con diversos sectores de la sociedad. La conclusión del Plan de desarrollo es un paso importante que permitirá al gobierno orientar y evaluar de forma más sistemática su propuesta política.

36. Este plan se compone de 12 ejes que subrayan la búsqueda de cohesión social y equilibrio regional, mejorar la calidad de vida de la población con acceso a servicios; soberanía nacional y la construcción de integración regional; un sistema económico solidario con apoyo al pequeño productor y con generación de empleo, y construcción de una sociedad participativa e intercultural.

37. El plan contempla los siguientes objetivos:

- a) Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial;
- b) Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía;
- c) Aumentar la esperanza y calidad de vida de la población;
- d) Promover un ambiente sano y sustentable, y garantizar un acceso a aire, agua y suelo seguro;
- e) Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana;
- f) Garantizar el trabajo estable, justo y digno;
- g) Recuperar y ampliar el espacio público y de encuentro común;
- h) Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad;
- i) Fomentar el acceso a la justicia;
- j) Garantizar el acceso a la participación pública y política;
- k) Establecer un sistema económico solidario y sostenible;
- l) Reformar el Estado para el bienestar colectivo.

La Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2007-2010

38. El Estado ecuatoriano en cumplimiento al mandato de las niñas, niños y adolescentes expresado en la Agenda Eticopolítica y en las votaciones de niñas, niños y adolescentes de 2006, y con el objetivo de concretizar las políticas integrales de protección a la niñez y adolescencia del Plan nacional decenal de protección integral de la niñez y adolescencia, en 2007 construyó la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2007-2010 "Juntos por la equidad desde el inicio de la vida"¹¹.

39. La Agenda Social de la Niñez y Adolescencia surgió de la necesidad de enfrentar las circunstancias actuales del Ecuador, que exigen un compromiso profundo y colectivo, en donde la vigilancia y exigibilidad son factores determinantes para construir un país que garantiza en forma efectiva los derechos humanos y, específicamente, los derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA).

40. En la preparación y presentación de la Agenda y en su ejecución actualmente, han tenido especial importancia, la discusión y el análisis de los alcances de la misma en el ámbito local, pues cada provincia se encuentra implementando la Agenda Social en sus respectivos cantones, es decir, construyendo políticas públicas acordes a la realidad y diferencia territorial con un principio nacional y en el marco de la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

Objetivos de política pública en materia de niñez y adolescencia

41. Son prioridades del Estado ecuatoriano para el período 2007-2010, los siguientes objetivos de política pública:

- a) **Política 1.** Garantizar que ningún niño o niña, menor de 28 días, muera por causas prevenibles (derecho a la supervivencia).
- b) **Política 2.** Lograr que ningún niño, niña o adolescente tenga hambre o desnutrición (derecho a la supervivencia).
- c) **Política 3.** Asegurar que ningún niño, niña o adolescente se quede sin educación (derecho al desarrollo).
- d) **Política 4.** Protegerlos de cualquier forma de violencia y maltrato (derecho a la protección).
- e) **Política 5.** Conseguir que ningún niño, niña o adolescente realice trabajos prohibidos o peligrosos (derecho a la protección).

¹¹ La Agenda se presentó al país el 31 de julio de 2007, mediante una videoconferencia, donde participaron los Ministros de Estado miembros del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia: educación, salud, trabajo y bienestar social (hoy MIES), más el INNFA y la Ministra de Turismo. Véase el anexo III.

- f) **Política 6.** Fomentar la participación social y construcción de ciudadanía de niños, niñas y adolescentes (derecho a la participación).

42. La aplicación inmediata y la sostenibilidad de los impactos que alcancen estas políticas en el ejercicio efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, incorpora objetivos relacionados con el nuevo modelo institucional que propone el Código de la Niñez y Adolescencia, el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia y se convierte en un reto para el Estado ecuatoriano, esto es:

- a) Renovar los esfuerzos para continuar con la construcción de los organismos del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, especialmente de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos;
- b) Fomentar la participación social y construcción de ciudadanía de adultos y niñas, niños y adolescentes en los procesos de exigibilidad que se requieren para garantizar el cumplimiento de la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia;
- c) Promover la implementación de un nuevo modelo de gestión que integre y articule las intervenciones existentes, de manera que las instituciones funcionen como redes de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes;
- d) Impulsar la participación de los gobiernos locales, de las juntas parroquiales, de los organismos públicos y privados que trabajan por la niñez y adolescencia, de los organismos de cooperación nacionales e internacionales, de la empresa privada y de la iglesia, al interior de los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia, para promover la aplicación rápida y efectiva de la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia;
- e) Impulsar un nuevo modelo de atención que garantice la protección integral con enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes.

43. En el marco de la actual Asamblea Constituyente, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia ha elaborado participativamente una propuesta del sector niñez y adolescencia, para mantener la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes establecidos en la Convención de los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y Adolescencia, además de fortalecer el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

B. Mecanismos existentes o previstos a los niveles nacional o local para coordinar las políticas referentes a los niños y para vigilar la aplicación de la Convención

Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia

44. El artículo 52 de la Constitución política del Ecuador establece este sistema para asegurar el ejercicio y garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

45. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 del Código de la Niñez y Adolescencia, 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 con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia; define medidas procedimientos; sanciones y recursos, en todo los ámbitos para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de los niñas, niños y adolescentes".

46. Desde que entró en vigencia el nuevo Código de la Niñez y Adolescencia, en julio de 2003, se han puesto en práctica, progresivamente, los mandatos contenidos en el Libro Tercero de ese cuerpo legal, que coinciden con la disposición Constitucional mencionada, y que, además concuerda con el artículo 4 de la Convención, que señala la obligatoriedad de tomar medidas que lleven a dar efectividad a los derechos reconocidos para niños, niñas y adolescentes.

Órganos del Sistema de protección integral

47. La conformación de los órganos del Sistema de protección integral, más las reformas legales antes descritas, son parte de un proceso largo y complejo que ha demandado la participación de muchos actores sociales. Los resultados que se analizan en este informe, reflejan el esfuerzo de un conjunto de instituciones, coordinadas por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, para impulsar la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, mismo que está resultando en un nuevo e innovador esquema institucional, propicio para aplicar la doctrina de la protección integral. Entre los más importantes hitos que se han marcado, es necesario señalar los siguientes¹².

48. **Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.** Se constituye como el organismo rector del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia cuya función principal es la de definición y vigilancia de la política pública de protección integral a la niñez y adolescencia, en noviembre de 2003, su Secretaría Ejecutiva Nacional inició su funcionamiento en octubre de 2004.

49. Entre sus principales logros está la definición de directrices y la asistencia técnica para la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. La asistencia técnica está enfocada en desarrollar capacidades locales en la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos, vigilancia y exigibilidad, registro de entidades de atención, autonomía administrativa y financiera, conformación de Juntas Cantonales de Protección de Derechos, participación social y creación de ciudadanía.

50. El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia desde el inicio de su gestión se ha convertido en articulador de las políticas públicas y la participación de los organismos públicos y privados en la construcción de políticas de niñez y adolescencia, lo que ha permitido su consolidación como órgano rector en derechos de niñas, niños y adolescentes y ha logrado incrementar los recursos para poder impulsar la aplicación del Código de la Niñez y Adolescencia en todo el país.

¹² Tomado de *La Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2007-2010*, cap. II, *Fortalezas y resultados de un largo proceso*, págs. 6 y 7. Publicada en julio de 2007.

51. En la actualidad, el Estado ecuatoriano ha incrementado los recursos del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia en más de un 1.000% desde el inicio de su gestión.

Cuadro 2

Presupuesto histórico del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia

Año	Inicial	Incremento	Total
2005	6.760,00	672.439,66	679.199,66
2006	613.405,33	204.312,88	817.718,21
2007	1.096.450,32	41.752,83	1.138.203,15
2008	1.138.203,15	264.642,09	1.402.845,24

Fuente y elaboración: Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

52. A pesar de los cambios gubernamentales, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia ha podido mantener su estabilidad tecnicopolítica y encaminar su institucionalidad hacia el cumplimiento de lo establecido en el Código de la Niñez y Adolescencia.

53. **Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia (CCNA).** Según lo dispuesto en el artículo 201 del Código de la Niñez y Adolescencia, los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia, son organismos colegiados de nivel cantonal, integrados paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil, encargados de elaborar y proponer políticas locales al Concejo Cantonal. Gozan de personería jurídica de derecho público y de autonomía orgánica, funcional y presupuestaria. Los CCNA son parte, al igual que el Consejo Nacional, de los organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral.

54. Hasta la actualidad se han conformado en todo el país 106 Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia¹³, y es preciso señalar que en más de una decena de cantones en el país se han dado procesos similares de estructuración, persiguiendo la meta de cubrir la totalidad de los 219 que existen en el país¹⁴.

55. **Juntas Cantonales de Protección de Derechos (JCPD).** Se han creado en 18 cantones y son organismos municipales que tienen autonomía funcional y administrativa, con potestad pública para proteger derechos amenazados o vulnerados. Dictan medidas de protección para la restitución de derechos amenazados o vulnerados, decisiones que disponen a particulares y/o organismos para:

- a) Frenar la amenaza o violación del derecho;
- b) Apoyar y proteger al niño(a) o adolescente;

¹³ Tomado del Sistema de Seguimiento del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, al 15 de noviembre de 2007.

¹⁴ Información CNNA, 2007.

- c) Apoyar a la familia del niño(a) o adolescente, y a su entorno;
- d) Seguimiento y vigilancia a fin de que la situación no se vuelva a repetir.

56. En la actualidad el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia desarrolla un proyecto para la creación de 40 Juntas Cantonales de Protección de Derechos hasta 2008, es así como alrededor de 40 cantones de los 219 se encuentran en proceso de creación de estos organismos.

Cuadro 3

Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia (CCNA) y Juntas Cantonales de Protección de Derechos (JCPD)

Provincia	Número de cantones	CCNA conformados	JCPD conformados
Azuay	15	8	3
Bolívar	7	2	0
Cañar	7	4	0
Carchi	6	1	0
Chimborazo	10	5	0
Cotopaxi	7	2	0
El Oro	14	7	5
Esmeraldas	7	4	0
Galápagos	3	3	2
Guayas	25	19	1
Imbabura	6	4	2
Loja	16	9	0
Los Ríos	12	3	0
Manabí	22	6	2
Morona Santiago	12	3	0
Napo	5	1	0
Orellana	4	1	0
Pastaza	4	1	0
Pichincha	8	8	3
Santa Elena	3	3	0
Santo Domingo de los Tsáchilas	1	1	0
Sucumbíos	7	6	0
Tungurahua	9	3	0
Zamora Chinchipe	9	2	0
Total	219	106	18

Fuente y elaboración: Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, noviembre de 2007.

57. **Juzgados de la Niñez y Adolescencia.** El Estado ecuatoriano en 2004, emprendió la tarea de transición de los tribunales de menores a los juzgados de la niñez y adolescencia, iniciándose con ello un ejercicio y una organización especializada de la administración de justicia para niños,

niñas y adolescentes. A esto se suma el nombramiento de Procuradores de Adolescentes Infractores dentro del ministerio público¹⁵.

58. **Consejo Consultivo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes, y Consejos Consultivos Cantonales.** Son espacios de participación de las niñas, niños y adolescentes en la construcción de políticas públicas. El 30 de julio de 2007 se conformó el Consejo Consultivo Nacional, constituyéndose así en el primer espacio de participación en América Latina. El Consejo Consultivo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes está conformado por 22 niños, niñas y adolescentes, de 8 a 16 años de edad, representantes de cada provincia del país, de ellos se designaron a 5 niños, niñas y adolescentes con sus respectivos suplentes como Directiva del Consejo Consultivo Nacional, los mismos que durarán dos años en sus funciones.

59. Los miembros del Consejo Nacional Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes fueron elegidos mediante un proceso democrático y participativo que se realizó en cada una de las provincias del país, comenzando a nivel cantonal. Este proceso participativo, ciudadano y democrático se realizó a través de una convocatoria mediante aviso público en dos diarios de circulación nacional, convocó a todas las organizaciones, grupos, redes o espacios de niños, niñas y adolescentes a nivel cantonal a participar en el proceso de elección del Consejo Consultivo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes.

60. Actualmente existen alrededor de 80 consejos consultivos cantonales de niñas, niños y adolescentes en todo el país; así también se cuenta con los equipos provinciales que continúan en el proceso de su establecimiento.

61. **Defensorías comunitarias.** Existen en el país actualmente más de medio millar de defensorías comunitarias, promovidas en un buen porcentaje, por el Programa Muchacho Trabajador (PMT), del Banco Central del Ecuador. Son órganos de vigilancia, que a manera de comités populares, ejercen veeduría sobre las acciones de preservación o vulneración de derechos que puedan estar realizando instituciones y autoridades, y actúan en consecuencia, haciendo los avisos, denuncias y/o acompañamiento, según sea el caso. También realizan capacitación y difusión sobre derechos en las comunidades.

62. **Defensoría del Pueblo.** Tiene como misión, excitar y defender en el ámbito de su competencia, la observancia y vigencia de los derechos humanos individuales y colectivos por parte del Estado y de las entidades privadas obligadas a ello, en tal virtud se ha coordinado la implementación de acciones de vigilancia ante los incumplimientos para poder exigir la observancia y garantía de derechos de niños niñas y adolescentes.

63. **Dirección Nacional de Policía Especializada para Niñez y Adolescencia (DINAPEN).** Es un organismo parte del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, encargado de investigar a petición de la autoridad competente casos de violación

¹⁵ Comentario: si bien esto constituye un avance, dado que se busca poner en práctica el mandato de la ley y el espíritu de la Convención, aún subsisten defectos heredados del concepto y la organización del anterior sistema de administración de justicia, que se verá más adelante, en la sección VIII, en donde se informa sobre las dificultades que hasta el momento enfrenta en el Ecuador para la aplicación del artículo 40 de la Convención.

de derechos de niñas, niños y adolescentes. El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, desde 2006, apoya en la capacitación de los miembros de la policía especializada y en este año construye un plan de modernización de la misma.

64. Por otra parte, como uno de los mecanismos para coordinar la ejecución y seguimiento de las políticas públicas de niñez y adolescencia, en el período 2003-2007 el Ecuador continúa avanzando en la estructuración de sistemas de información que constituyan soporte útil a las políticas sociales. En el ámbito de la niñez y adolescencia, es destacable la iniciativa impulsada por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, tendiente a crear el Sistema de Información Nacional de Niñez y Adolescencia (SINNA), que coordine y articule los sistemas parciales existentes -en lo sectorial- e impulse sistemas locales de información para realizar la planificación, seguimiento y monitoreo de las agendas locales de la niñez y adolescencia.

65. La construcción del Sistema de información nacional de niñez y adolescencia se inició en 2005, a partir del Sistema Estándar de Gestión creado en 2003-2004 para los programas de desarrollo infantil de 0 a 5 años. En este sistema ya se homologaban y estandarizaban algunas variables básicas para el registro y recolección de información de niños y niñas que son atendidos en los diferentes programas y que permitirán la construcción de los indicadores nacionales de niñez.

66. Con esa base, se consiguió una ampliación hacia programas de protección especial y de adolescentes infractores. En este último proceso intervino el Ministerio de Inclusión Económica y Social a través de la Dirección de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia (DAINA), actualizando su Sistema de Información para la Infancia (SIPI).

67. El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia en diciembre de 2004 decidió adoptar el Sistema Estándar de Gestión como uno de los sistemas oficiales del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia para estandarizar las variables y acordar períodos de actualización y formatos de informes.

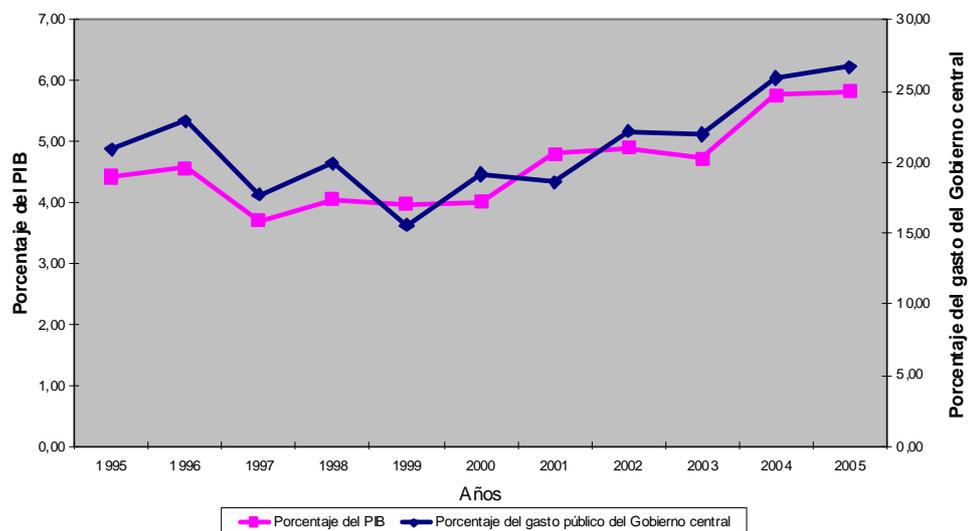
68. En 2006 entre el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y la Secretaría Técnica del Frente Social (STFS) determinaron adoptar el módulo del SINIÑEZ del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), como el módulo central del Sistema de Información Nacional de Niñez y Adolescencia (SINNA). El módulo del SINIÑEZ fue reestructurado para que presente un enfoque de derechos y los indicadores nacionales de niñez y adolescencia por temáticas (salud, educación, etc.); por derechos (de acuerdo al Código de la Niñez y Adolescencia) y de acuerdo al Plan nacional decenal de protección integral de la niñez y adolescencia.

69. Además se está coordinando entre las instituciones estatales para que la tecnología disponible permita interconectar a todos los organismos del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, articulando todos los sistemas de información disponibles, con los niveles de segregación de la información por grupo etario, género, etnia, ubicación geográfica a nivel de localidad, etc.

70. Uno de los mecanismos existentes para analizar la prioridad de las políticas sociales y de niñez y adolescencia en el Estado ecuatoriano, es el análisis de la su política fiscal, es decir, de la distribución de su presupuesto.

71. Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)¹⁶, el esfuerzo del Estado ecuatoriano, realizado a partir de 2000 para aumentar en forma sostenida el gasto público destinado a los sectores sociales, es uno de los hechos más destacados del desarrollo social reciente del país. Permitió que, como se aprecia en el gráfico 1, la proporción del gasto público social en el producto interno bruto se elevara en 1,4 puntos porcentuales (del 4,4 al 5,8% del PIB) y que la participación del gasto social en el gasto público total aumente en 6 puntos porcentuales (pasó del 21 al 27%). Esta mayor relevancia macroeconómica y fiscal del gasto social estuvo determinada por el importante aumento del gasto social en términos reales, que se incrementó en un 76% entre 1995 y 2005.

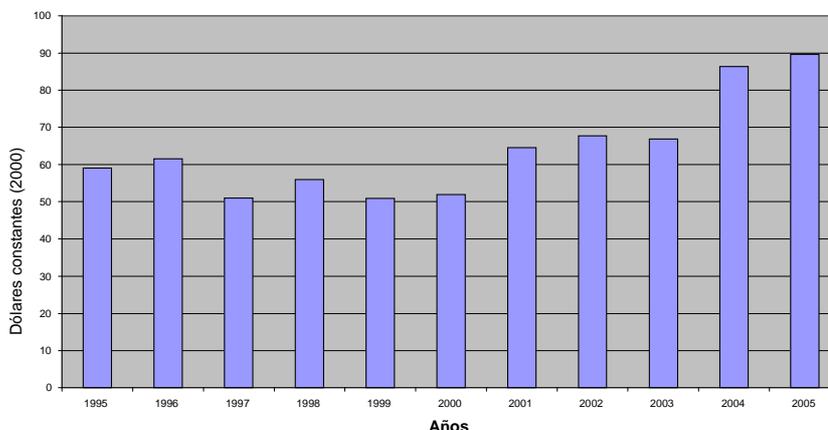
Gráfico 1
Relevancia del gasto social



72. Ese esfuerzo determinó que los recursos por habitante destinados a educación, salud, vivienda, trabajo y bienestar social se incrementaran, entre 1995 y 2005, hasta el 52% en términos reales (a precios de 2000), lo que equivale a un aumento de 30 dólares per cápita (de 60 a 89 dólares). Esta mejora se produjo luego de la caída que experimentó en 1999, cuando bajó a 50 dólares por persona, como consecuencia de la fuerte crisis que vivió el país en esos años (ver gráfico 2).

¹⁶ Documento elaborado por Daniel Badillo M. para la Oficina del UNICEF-Ecuador, mayo de 2006.

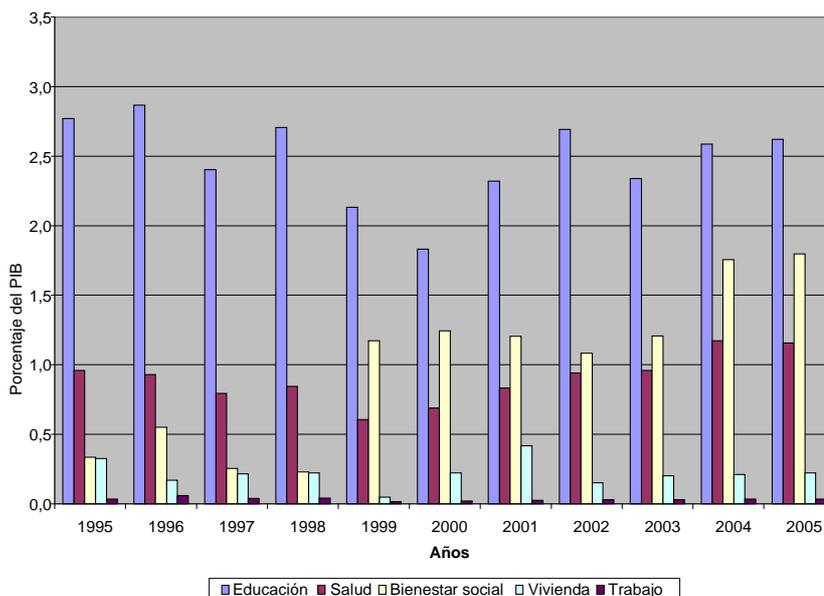
Gráfico 2
Gasto social per cápita



73. El nivel del gasto social es una dimensión relevante; sin embargo, también es importante conocer su composición y saber qué sectores han sido los motores del crecimiento de ese gasto, determinando su trayectoria reciente.

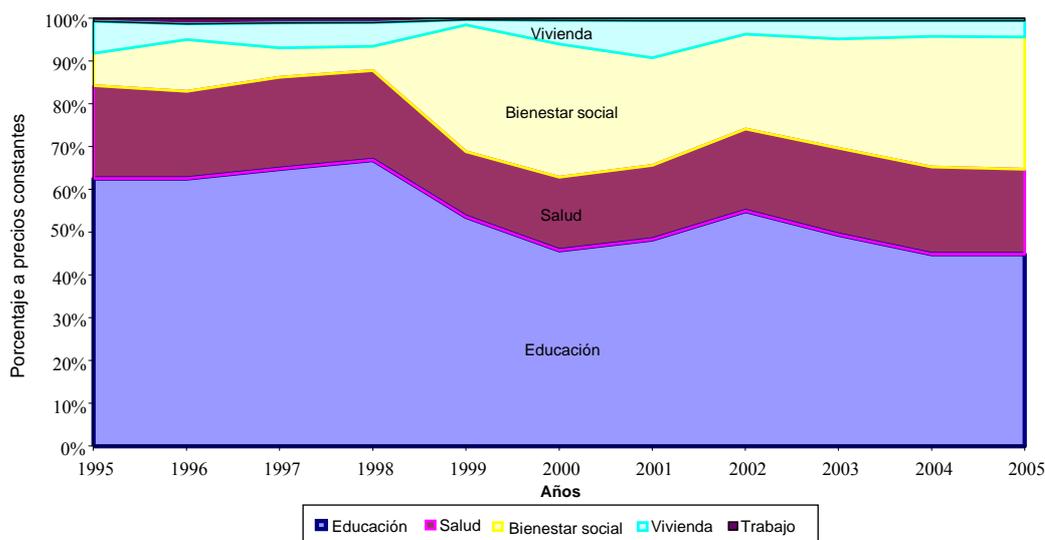
74. Como se observa en el gráfico 3, el incremento del gasto público social en el país en los últimos 11 años es atribuible en su mayor parte a la dinámica de las erogaciones destinadas a bienestar social (pasa del 0,3% del PIB al 1,8% del PIB) y, en menor medida, a salud (pasa del 0,9% del PIB al 1,2% del PIB).

Gráfico 3
Gasto social por sectores



75. El gráfico 4 muestra a su vez con claridad cuál ha sido la inclinación y énfasis del gasto social y por ende de la política social en los últimos años. Mientras en 1995 cerca del 85% del gasto social se destinaba al gasto en capital humano, es decir a la educación y a la salud (gente alimentada, educada y sana), en 2005 ese porcentaje se reduce al 65% (pierde 20 puntos porcentuales), en beneficio del porcentaje del gasto en bienestar social que aumenta significativamente (del 8 al 31%).

Gráfico 4
Composición del gasto social



76. Es importante precisar que lo más significativo del gasto que realiza el sector bienestar social, constituyen las transferencias monetarias realizadas a las personas más pobres del país, a través del Bono de Desarrollo Humano (política de compensación), y las transferencias del Gobierno al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), para financiar el 40% del pago de las pensiones de sus jubilados, como también las transferencias para los Institutos de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y de la Policía Nacional (ISPOL), -política de subsidios.

77. Desde 2005, el Estado ecuatoriano realizó un canje de la deuda con dos países, recursos destinados en su gran mayoría al ámbito social, se realizaron 23 convenios de canje de deuda con España por 50 millones de dólares de los EE.UU.: 20 millones de dólares para educación y 30 millones de dólares para minicentrales hidroeléctricas; 29 convenios con Italia por 6,6 millones de dólares.

78. A partir de 2007, el Estado ecuatoriano realiza un giro en su política fiscal, priorizando el gasto en lo social al pago de la deuda; estrategia que incide directamente en los servicios básicos disponibles para los niños, niñas y adolescentes. Es así que suspendió el pago de intereses de la deuda pública originada en el servicio de los Bonos AGD en poder del Banco Central para destinarlos especialmente a inversión en el sector salud y educación. El Gobierno nacional en 2007 ha decretado la emergencia nacional en los sectores de salud, educación y penitenciario,

entre otros, con el fin de crear facilidades legales para la dotación de recursos fiscales extraordinarios que sirvan para financiar acciones emergentes en dichos sectores.

79. No son desconocidas, las serias limitaciones que han existido en las políticas públicas del Ecuador, encargadas de las áreas sociales para acceder desde el gobierno central o desde los gobiernos cantonales a recursos fiscales suficientes, oportunos, permanentes y crecientes, que permitan cumplir con los derechos consignados en el Código de la Niñez y Adolescencia y con las obligaciones de reestructurar la institucionalidad vigente para garantizarlos. Por ello, el recurso de decretos de emergencia es una innovación que ha introducido el actual Gobierno para dar agilidad e incrementar la asignación de recursos en determinados sectores, pasando a ser con esto una herramienta expeditiva de manejo de recursos en política social.

80. Según datos del Grupo Faro¹⁷, en relación al análisis de la proforma presupuestaria de 2007, el Gobierno nacional realizó un aumento del gasto social, así tenemos que el presupuesto del Gobierno central alcanza los 9.768 millones de dólares, el presupuesto destinado al área social es de 2.588 millones de dólares, al sector salud 595 millones, educación 1.290 millones, y bienestar social 505 millones, es decir, captan 2.390 millones de dólares; es decir, el 92% de ese presupuesto "social" y el 26,5% del presupuesto del Gobierno central. Es decir, ese 92% se divide: 50% educación, 23% salud, 19% bienestar social. El restante 8% es compartido por: vivienda (7%), y trabajo (1%).

Cuadro 4

Gasto social como porcentaje del PIB; tendencias de la inversión fiscal en los tres principales sectores sociales, en relación con el PIB

Sectores	Porcentaje del PIB	
	2006	2007
Educación	3,0	2,9
Salud	1,39	1,35
Bienestar social	0,8	1,2

Fuente: Grupo FARO, presupuestos del Estado 2006 y 2007.

81. Pese al incremento de asignaciones en términos absolutos, se puede observar un leve descenso, en décimas y en centésimas, respecto del porcentaje del PIB, en los sectores de educación y salud, y un incremento de cuatro décimas en el sector bienestar social.

Ejercicio y difusión de derechos de NNA

82. Con la finalidad de concienciar a la sociedad en general que el niño, niña o adolescente es "sujeto de derecho", el Estado ecuatoriano a través del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia ha emprendido varias acciones como la conformación de una red académica, Plan

¹⁷ Grupo FARO. Acción colectiva para el bienestar público. Ayuda memoria de análisis de la proforma presupuestaria 2007.

de capacitación en derechos de niños, niñas y adolescentes y la asistencia técnica a los organismos del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

83. Red académica: el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia desde 2006 ha impulsado el establecimiento de una red académica con el objetivo de crear alianzas de trabajo conjunto con instituciones académicas, públicas y/o privadas, interesadas en garantizar la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes. La idea central es trabajar con el enfoque de la doctrina de la protección integral en los establecimientos educativos de la educación, básica, intermedia y superior (colegios, universidades, institutos técnicos, centros de capacitación) para implementar nuevos métodos pedagógicos, mallas curriculares, estrategias, programas de capacitación adecuada y sistemática, para que los nuevos profesionales que trabajan con y para la niñez y adolescencia, profesores, padres de familia y los estudiantes del país, apliquen y participen, en el conocimiento, el uso, el respeto y la aplicación de los derechos de la niñez y la adolescencia.

84. Plan de capacitación: el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia en respuesta a las demandas de varios de los grupos e instituciones con los cuales trabaja, y como una necesidad para llevar adelante con mayor éxito sus actividades en el campo de la formación a los operadores del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, diseñó en enero de 2007 un plan de capacitación de fácil comprensión y de difusión masiva, para la participación y la aplicación en el conocimiento, el uso y el respeto de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

85. El plan propone facilitar el proceso de implementación del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, a través de un programa de formación que recoja de manera práctica y pedagógica: estrategias, objetivos, contenidos y recursos desarrollados, en base a las experiencias aprendidas por todos los que hacen el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, en temas como: la Convención de los Derechos del Niño, la doctrina de la protección integral y el Código de la Niñez y Adolescencia. Se está trabajando con los colegios públicos y privados, con los grupos organizados de profesores y profesionales, medios de comunicación, organizaciones de mujeres, organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan en los temas de la niñez y la adolescencia y requieren profundizar en el conocimiento del SNDPINA.

86. En este marco, desde 2006 se realizó talleres para fortalecer la administración de justicia con los operadores de justicia y procuradores de adolescentes infractores, además se mantiene desde el 8 de noviembre de 2005 un convenio con la Universidad Central del Ecuador para brindar la capacitación sobre la doctrina de la protección integral y adolescentes infractores a la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños y Adolescentes de la Policía Nacional.

87. Por otro lado, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia proporciona asistencia técnica permanente en cada uno de los 219 cantones con el objetivo de conformar y fortalecer el funcionamiento del Sistema en el país; la asistencia está dirigida en un primer momento a la sensibilización de todos los actores locales, con ellos se trabaja la Convención de los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y Adolescencia poniendo énfasis en el Sistema; por otro parte, se fortalecen capacidades locales de los organismos del Sistema Nacional Descentralizado de

Protección Integral de la Niñez y Adolescencia y garanticen los derechos de niños, niñas y adolescentes.

IV. DEFINICIÓN DE NIÑO (ARTÍCULO 1)

88. El Código de la Niñez y Adolescencia, en su artículo 4, señala que:

Niño o niña es la persona que no ha cumplido 12 años de edad. Adolescente es la persona de ambos sexos entre 12 y 18 años de edad.

89. De acuerdo a esta definición del Código de la Niñez y Adolescencia se realizó la siguiente división de los grupos etarios, criterio con el que se trabaja el tema de la niñez y adolescencia a nivel nacional:

- a) Niños y niñas menores de 6 años;
- b) Niños y niñas entre los 6 y 11 años;
- c) Adolescentes desde los 12 hasta los 17 años.

90. Estos grupos etarios están recogidos en el Plan nacional decenal de protección integral de la niñez y adolescencia; en la actualidad el Estado ecuatoriano a través del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia se encuentra en proceso de estandarizar estos criterios en las instituciones públicas y privadas con la finalidad de poder coordinar y armonizar la información a nivel nacional.

91. De conformidad con esa definición, según el cuadro que se acompaña, la población infantil y adolescente del Ecuador, es la siguiente.

Cuadro 5

Población infantil y adolescente del Ecuador

Población total y por grupos de edad	Urbano	Rural	Total	Porcentaje en relación a la población total	Porcentaje en relación a la población de 0 a 17 años
Población total del país	8.940.108	4.543.880	13.483.988	100	-
De 0 a 17 años	3.203.330	1.915.163	5.118.493	37,96	100
De 0 a 5 años	931.035	546.514	1.477.549	10,96	28,87
De 6 a 11 años	1.111.820	706.476	1.818.296	13,48	35,52
De 12 a 17 años	1.160.475	662.173	1.822.648	13,52	36,61

Fuente: ENEMDU 2006. *Elaboración:* INEC.

Cuadro 6

Niñas, niños y adolescentes indígenas

Grupos etarios (Años de edad)	Porcentaje de NNA indígenas (n/N)* 100	Número de NNA indígenas n	Total de niños y adolescentes N
Niños(as) y adolescentes	8,04	392.938	4.881.365
0 a 5 años	8,53	138.033	1.617.515
6 a 11 años	8,13	135.615	1.667.014
12 a 17 años	7,47	119.290	1.596.836

Fuente: Censo de población y vivienda-INEC. Año: 2001.

Cuadro 7

Niñas, niños y adolescentes afroecuatorianos

Grupos etarios (Años de edad)	Porcentaje de NNA afroecuatorianos (n/N)* 100	Número de NNA afroecuatorianos n	Total de niños y adolescentes N
Niños(as) y adolescentes	4,9	235.823	4.795.631
0 a 5 años	4,8	76.453	1.599.720
6 a 11 años	4,9	80.678	1.639.528
12 a 17 años	5,1	78.692	1.556.383
18 a 29 años	5,5	143.189	2.600.952
Más de 30 años	4,7	224.997	4.760.025

Fuente: Censo de población y vivienda-INEC. Año: 2001.

V. PRINCIPIOS GENERALES (ARTÍCULOS 2, 3, 6 Y 12)

A. La no discriminación (artículo 2)

92. El Estado ecuatoriano en la Constitución política de la República, artículo 23, determina la igualdad ante la ley, todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma, religión, filiación política, posición económica, orientación sexual, estado de salud, discapacidad, o diferencia de cualquier otra índole. Por otro lado, el Código de la Niñez y Adolescencia en el artículo 6 determina la igualdad y no discriminación de niñas, niños y adolescentes como uno de sus principios fundamentales.

93. Uno de los ámbitos donde se evidencia la discriminación de niñas, niños y adolescentes es el sistema educativo, sobre todo por la presencia de barreras de acceso a la educación vinculadas a recursos económicos y calidad educativa para atender a niñas, niños y adolescentes con

capacidades especiales. Es por ello que el Estado ecuatoriano desde 2003, ha desarrollado acciones para mejorar esta situación, entre las que se destacan:

- a) Establecimiento de un sistema educativo inclusivo para que las niñas, niños y jóvenes con discapacidad se integren a la educación general;
- b) Eliminación del aporte voluntario (25 dólares), que las familias aportaban para mantenimiento de las escuelas fiscales;
- c) Entrega de textos escolares gratuitos a alumnas y alumnos de la educación básica;
- d) Determinación de no expulsión, suspensión, negación de matrícula o cualquier tipo de discriminación de adolescentes embarazadas;
- e) Provisión de mecanismos para que las niñas, niños y adolescentes refugiados o solicitantes de asilo puedan acceder a la educación básica y bachillerato;
- f) Conocimiento del Código de la Niñez y Adolescencia, poniendo énfasis en sus principios.

94. Por otro lado, con el objetivo de garantizar que todas las niñas, niños y adolescentes accedan a los servicios de atención que ofrece el Estado, se han realizado campañas de cedulación masivas a niñas, niños y adolescentes con el apoyo de instituciones del Estado, el UNICEF, y gobiernos locales¹⁸.

B. El interés superior del niño (artículo 3)

95. El Estado ecuatoriano ha declarado como política pública de Estado, la protección integral de niños, niñas y adolescentes, lo que implica un cambio en la concepción de la protección del Estado, puesto que el punto de partida ya no es la existencia de niñas, niños necesitados de protección, con necesidades insatisfechas o en situación irregular, sino la existencia y el reconocimiento de ciudadanos y ciudadanas con derechos, que pueden exigir o demandar el establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad. Desde una perspectiva de derechos humanos, la política de protección integral significa que, se generan obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

96. El Estado en virtud de la protección integral establece su responsabilidad y la de la sociedad civil, la familia y la comunidad, en la garantía y promoción del desarrollo armónico de niños, niñas y adolescentes, para lo cual todas las medidas a adoptarse deben tomar, con carácter prioritario, el interés superior del niño, la niña y adolescentes.

97. El interés superior de niños, niñas y adolescentes es un principio que está orientado a satisfacer el ejercicio efectivo del conjunto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de manera prioritaria imponiendo a todas las autoridades administrativas y judiciales y a las instituciones públicas y privadas, el deber de ajustar sus decisiones y acciones para su cumplimiento. Constituye además un principio que nadie puede invocar contra norma expresa y

¹⁸ Estas acciones se desarrollarán más adelante, en el capítulo de derechos y libertades civiles.

sin escuchar previamente la opinión del niño, niña o adolescente que esté en condiciones de expresarla. En el Ecuador, país diverso y pluricultural, este principio prevalece sobre el principio de diversidad étnica y cultural.

98. Este principio está íntimamente ligado a la prioridad absoluta que implica que, niños, niñas y adolescentes tienen prioridad en la formulación y ejecución de las políticas públicas y en la provisión de recursos, asegurando el acceso preferente a los servicios públicos y a cualquier clase de atención que requieran, especialmente a niños y niñas menores de 6 años de edad. En caso de conflicto, los derechos de los niños, niñas y adolescentes prevalecen sobre los derechos de los demás.

99. En el presente informe periódico, el Estado ecuatoriano da cuenta de las distintas políticas, programas y proyectos descritos en los que aplica el principio del interés superior del niño, niña y adolescente. Este principio es la base en la construcción del sistema de administración de justicia especializada, de acuerdo a la Constitución y al Código de la Niñez y Adolescencia, así como para una serie de programas que buscan establecer mecanismos para asegurar el cumplimiento de las diversas responsabilidades, incluyendo las familiares.

C. El respeto a la opinión del niño (artículo 12)

100. La Constitución de la República garantiza a la niñez y adolescencia el derecho "a la participación social, al respeto a su libertad y dignidad, y a ser consultados en los asuntos que les afecten¹⁹".

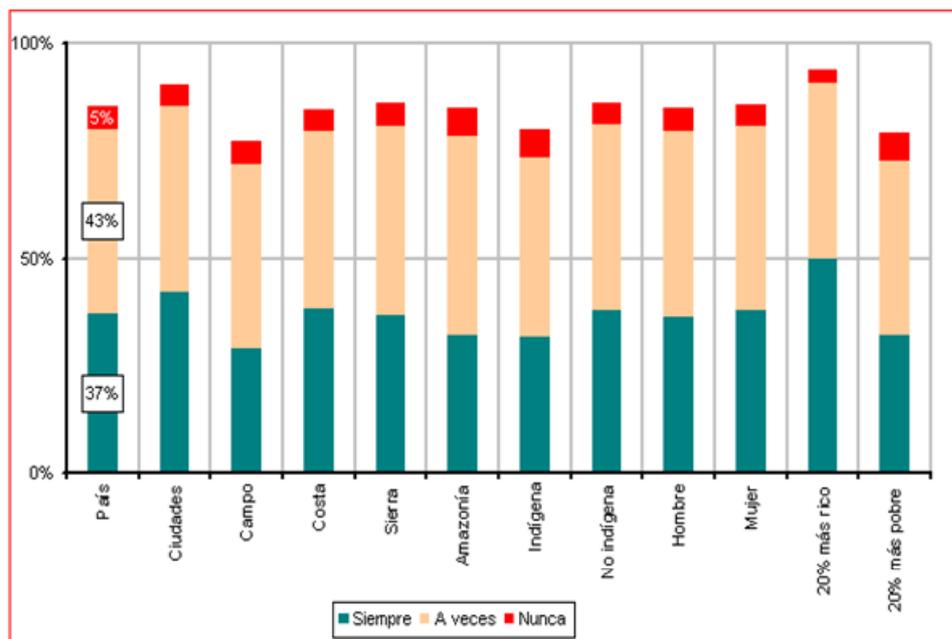
101. El Código de la Niñez y Adolescencia en su artículo 60 reconoce que, las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser consultados en todos los asuntos que les afecten. Por otro lado, el artículo 198 determina que el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia promoverá la formación de consejos consultivos de niñas, niños y adolescentes, como un espacio de participación que permita ser consultados sobre las acciones que se realizan para garantizar sus derechos.

102. En 2004, según la Encuesta Nacional de Niñez y Adolescencia, el 5% de los niños y niñas consideraba que su voz nunca es tomada en cuenta por sus profesores y el 43% sentía que sus opiniones cuentan solo en ciertos momentos. Sin embargo, 4 de cada 10 niños y niñas (37%), consideraban que sus profesores siempre son respetuosos de sus opiniones.

¹⁹ Artículo 49 de la Constitución política del Ecuador, 1998.

Gráfico 5

Porcentaje de niños(as) de 5 a 17 años que asisten a la escuela según la frecuencia de respeto a su opinión, 2004



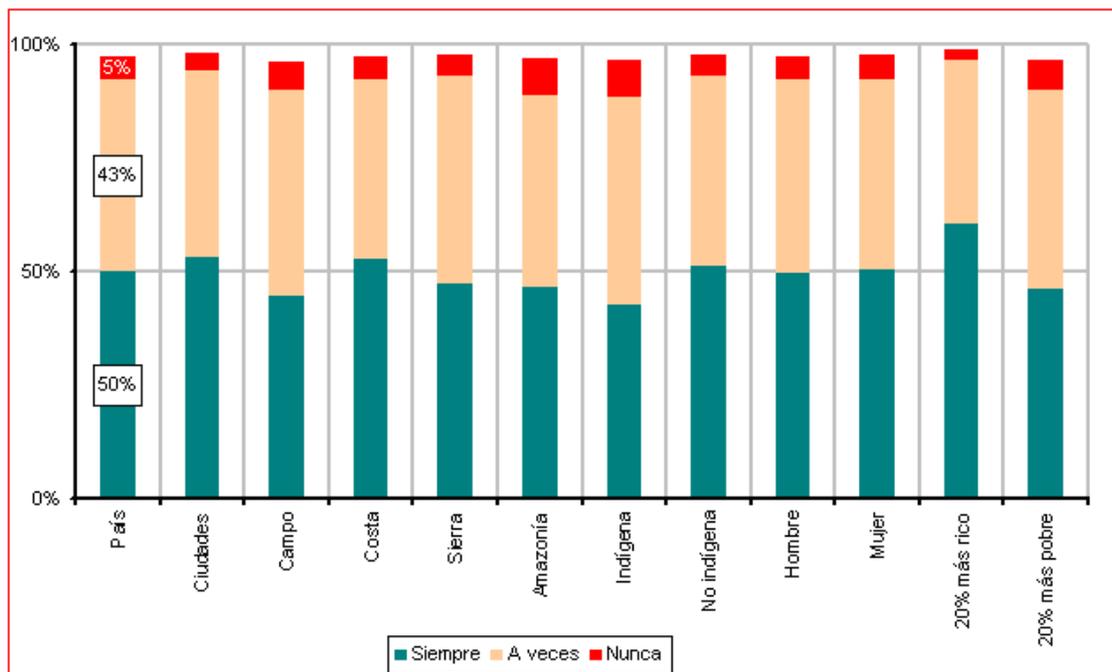
Fuente: INEC, SIEH, 2004. *Elaboración:* OSE.

103. No obstante, existen tres grupos que tienen una apreciación más negativa sobre la actitud de sus profesores, así el 29% de los niños(as) del campo siente que sus voces siempre cuentan en sus escuelas y colegios en contraste con el 42% en las ciudades. Entre los grupos indígenas, la proporción de niños que sienten un respeto permanente de parte de sus profesores es menor que en el resto de la población 36 y 32%, respectivamente.

104. Por otro lado, la mitad de los niños y niñas ecuatorianas siente que sus padres toman en cuenta su opinión. En 2004, el 50% de los niños y niñas consideraba que su voz es tomada en cuenta en todo momento en sus hogares. Adicionalmente, el 43% sentía que sus opiniones cuentan en ciertos momentos. Apenas el 5% de los niños y niñas manifestó que su voz no es respetada de manera alguna en sus hogares.

Gráfico 6

Porcentaje de niños(as) de 5 a 17 años según la frecuencia de respeto a su opinión en sus hogares, 2004



Fuente: INEC, SIEH, 2004. Elaboración: OSE.

Nota: Se preguntó: En su casa, ¿sus papás toman en cuenta su opinión: siempre, a veces o nunca?

105. En el transcurso del período 2003-2007 se han realizado dos consultas a niños, niñas y adolescentes²⁰, con el fin de generar una experiencia ciudadana en los niños, niñas y adolescentes, fortalecer la democracia y las convicciones de las nuevas generaciones en la importancia de las elecciones para una vida democrática.

106. En las consultas nacionales han participado niños, niñas y adolescentes de todos los sectores, rurales, indígenas, mestizos, afroecuatorianos y con discapacidad. En octubre de 2004, el Ecuador tuvo un nuevo ejercicio democrático para elegir autoridades seccionales como son alcaldes, concejales, prefectos y consejeros. Fue importante aprovechar esta coyuntura electoral para promover un espacio para desarrollar una experiencia de formación democrática de las niñas, niños y adolescentes, así como para establecer un diálogo entre la niñez y adolescencia y los candidatos a las elecciones seccionales. Un insumo importante para este diálogo fue conocer qué quieren y qué sueñan para su cantón, para su provincia y para el país, los niños, niñas y adolescentes y lograr que las futuras autoridades municipales recojan estas demandas y asuman

²⁰ Informe del Foro de la Niñez y Adolescencia, octubre de 2007.

compromisos concretos frente a ellas. De esta manera se realizó la Segunda Consulta Nacional a niños, niñas y adolescentes en la que participaron 670.474, representando a las 22 provincias y 70 cantones del país.

107. En 2006, a través del Movimiento Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes y la campaña "Mírame a los ojos y dime si eres capaz de luchar por un país del tamaño de nuestros sueños", se invitó a incorporarse a organizaciones del Estado, la sociedad civil, organizaciones comunitarias, ONG, cooperación internacional, organizaciones gremiales, universidades y medios de comunicación, a fin de unificar esfuerzos que posibiliten posicionar la Agenda Eticopolítica de la Niñez y Adolescencia en el proceso electoral nacional, asegurando su vocería política como actores válidos y legítimos respecto de sus demandas e intereses para la garantía de sus derechos. Esta campaña se diseñó como una propuesta ética y de responsabilidad que permita comprometer al país para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos en una actuación corresponsable de ciudadanía.

108. Más de un millón de niños, niñas y adolescentes participaron en la campaña, representantes de las 22 provincias y 190 cantones del país, lo que constituye más del 80% de cantones participando con la representación de niños, niñas y adolescentes.

109. Los resultados de esta campaña permitieron trabajar de manera articulada y fortalecer las relaciones interinstitucionales, llegar a candidatos y a la opinión pública y lo más destacado fue que permitió a niños, niñas y adolescentes participar en las elecciones de los adultos con un proceso de reflexión y votación sobre su Agenda Eticopolítica.

110. En los últimos años se han desarrollado con gran fuerza una nueva concepción sobre los niños, niñas y adolescentes. Estas propuestas han sido impulsadas por múltiples actores sociales y en varios escenarios sociales y políticos.

VI. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES

A. Nombre y nacionalidad (artículo 7) y preservación de la identidad (artículo 8)

1. Derecho a la identificación

111. De conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño, el Estado ecuatoriano ha establecido en el artículo 35 del Código de la Niñez y Adolescencia el derecho a la identificación.

112. Para el cumplimiento de este derecho, el Estado ecuatoriano cuenta, desde 1900, con una Ley de Registro Civil, identificación y cedulación y una institucionalidad dependiente, desde 1959 al Ministerio de Gobierno y Policía, no obstante, se halla en un proceso de modernización que empezó en 2004, a cargo de la Vicepresidencia de la República, desde febrero de 2007, con el fin de emprender inmediatamente la reforma y modernización de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, para que preste un servicio eficaz y libre de corrupción a los ecuatorianos.

113. Con anterioridad, el 15 de julio de 2005, por Decreto ejecutivo N° 331, se creó el Sistema Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación, con el carácter de único y con el fin de garantizar el derecho a la identidad de los ciudadanos ecuatorianos y de los extranjeros residentes en el territorio nacional para el ejercicio de sus derechos constitucionales.

114. Atendiendo a las necesidades más importantes del Registro Civil, el Programa de Modernización del Sistema Nacional de Registro Civil e Identificación establece el componente 1 que se orienta a acercar los servicios al usuario. Este primer componente se refiere a la universalización del acceso a la identidad. Para ello, se llevan a cabo varias acciones puntuales:

- a) Apertura de nuevos puntos de atención;
- b) Implementación de brigadas móviles en sectores vulnerables;
- c) Firma de convenios y alianzas estratégicas con sectores públicos y privados.

115. En este sentido el Estado ecuatoriano en el marco del Programa de Modernización del Sistema Nacional de Registro Civil e Identificación, suscribió un convenio de cooperación en el que intervinieron el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA), la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CONDENPE), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), unidos para poner en marcha el Plan nacional de cedulación, registro e inscripciones tardías gratuitas, con una campaña denominada Juntos por el derecho a la identidad, de inscripción de nacimientos y cedulación por primera vez, cuyo objetivo es la universalización del acceso a la identidad y la garantía de este derecho fundamental para todos los ecuatorianos.

116. Con el propósito de cumplir este objetivo, se promovió la realización de brigadas móviles de registro y cedulación en zonas del Ecuador, en la que la población no ha tenido acceso a dichos servicios, en conjunto son los alcaldes de los municipios beneficiados, que dispusieron de oficinas de información para que la gente de cada localidad pueda registrarse o cedularse.

117. A través de estas brigadas móviles, se buscó atender a ecuatorianos que no están registrados y que, al no tener identidad, no pueden acceder a los servicios básicos como salud, educación, entre otros. De acuerdo al Sistema Nacional de Información de Niñez, SIISE-SINIÑEZ para 2000 el 87,5% de los niños y niñas estaban inscritos, de los cuales el 65,2% fueron inscritos tardíamente. Para 2002 el 31,9% de niños y niñas fueron inscritos tardíamente, esto es, después de un año de su nacimiento. De acuerdo al Programa de Modernización del Sistema de Registro Civil, de 1.500.000 ecuatorianos que no están registrados, alrededor de 600.000 son niños y niñas, que no pueden gozar de los derechos básicos.

118. En la primera etapa se proporcionó servicio a más de 30.000 habitantes en 15 cantones, en marzo de 2006, arrancó la segunda etapa a través de 129 brigadas móviles, así entre marzo y diciembre de 2006 se entregaron 151.418 cédulas y se registró el nacimiento de 8.194 niños, niñas y adolescentes.

119. En 2007, bajo la suscripción de un nuevo convenio marco de cooperación interinstitucional firmado en la Vicepresidencia de la República entre el Registro Civil, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA), el UNICEF, el Plan Internacional y el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), se llevará a cabo nuevamente otra campaña nacional de cedulação e identidad. En preparación de esta se realizaron talleres de coordinación, entre el 17 y el 19 de octubre del presente año.

120. Uno de sus principales desafíos y condiciones básicas generales que se persigue al realizar la campaña, es contar con el expediente único de niñas y niños. Los cantones Pueblo Viejo, Ventanas, Catarama, Baba, Vinces, Palenque Montalvo y Babahoyo de la provincia de Los Ríos; San Lorenzo, Borbón y Río Verde en la provincia de Esmeraldas; y, Tarapoa en la provincia de Sucumbíos, están organizando, en 2007, las acciones necesarias, para cumplir con el derecho a la identidad e identificación, bajo el marco de la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia, incorporando ya el propósito del expediente único.

121. Esta campaña cuenta con el apoyo del Registro Civil y la Vicepresidencia de la República, para alcanzar la meta establecida en el Programa Nacional de Registro y Cedulação: inscribir y cedulação gratuitamente y por primera vez a 250.000 niñas, niños y adolescentes y adultos que aún no cuentan con registro y/o cedulação de ciudadanía.

2. Identidad

122. El Estado ecuatoriano establece en el artículo 33 del Código de la Niñez y Adolescencia el derecho a la identidad para niños, niñas y adolescentes.

123. En este sentido la legislación penal ecuatoriana ha tipificado algunas conductas relacionadas a conductas atentatorias al derecho a la identidad:

- a) Prisión de ocho días a tres meses, a quien habiendo encontrado un niño recién nacido, no lo hubiere entregado en el término de tres días, al teniente político, o autoridad de policía del lugar en que fue encontrado²¹;
- b) Reclusión menor de tres a seis años por sustitución de un niño por otro, suposición de un parto; o usurpación del estado civil de una persona²²;
- c) Reclusión menor de tres a seis años, para quien hubiere arrebatado o hecho arrebatar a un niño, y siempre que el delito no constituya un plagio, aunque el niño hubiere seguido voluntariamente al culpado²³;
- d) Prisión de uno a cinco años y multa, para quien maliciosamente hubiere ocultado o hecho ocultar a un niño, si el acto no está más severamente penado en el Código Penal²⁴;

²¹ Código Penal, art. 541.

²² *Ibíd.*, art. 542.

²³ *Ibíd.*, art. 543.

- e) Prisión de uno a tres meses y multa, a quien hubiere llevado o hecho llevar a una casa de expósitos u otros establecimientos destinados al efecto, a un niño que le estaba confiado²⁵;
- f) Prisión de ocho días a un año y multa a los que, estando encargados de un niño, no lo hicieren saber a las personas que tienen derecho de reclamarlo²⁶;
- g) Reclusión mayor extraordinaria de 12 a 16 años y multa de 15.000 a 20.000 dólares de los EE.UU., para el que alterare la identidad de un niño; lo sustituyere por otro; suponga un embarazo o parto; entregue o consigne datos falsos o supuestos sobre un nacimiento; usurpare la legítima paternidad o maternidad de un niño; o, declarare falsamente el fallecimiento de un recién nacido²⁷.

3. Identidad cultural

124. La Constitución política del Ecuador, en el artículo 84, establece que el Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, el derecho a mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico.

125. Con este objetivo la misma norma constitucional establece en el artículo 68 que el Sistema Nacional de Educación incluirá programas de enseñanza conformes a la diversidad del país, como mecanismo de mantener la riqueza cultural e intercultural del país, sobre todo en las nuevas generaciones.

126. El Código de la Niñez y Adolescencia en Concordancia con la Constitución, establece en su artículo 34 el derecho a la identidad cultural de los niños, niñas y adolescentes.

127. En el Ecuador existen 13 nacionalidades indígenas con presencia en las tres regiones del país; según sus núcleos territoriales tradicionales, estas se encuentran distribuidas de la siguiente manera: achuar, a'i cofán, huaorani, kichwa, secoya, shiwiar, shuar, siona y zápara en la Amazonía; Awá, chachi, epera y tsa'chila en la Costa; y la nacionalidad kichwa en el área andina, que tiene en su seno a diversos pueblos. Cada nacionalidad mantiene sus lenguas, en el Ecuador existen 12 lenguas, y culturas propias.

128. El VI Censo de Población, realizado en 2001, incorporó dos preguntas relativas a la lengua materna y autoidentificación étnica, para identificar a los grupos étnicos en el Ecuador. Aunque estas dos preguntas constituyen un paso adelante en el reconocimiento de la diversidad étnica en

²⁴ *Ibíd.*, art. 544.

²⁵ *Ibíd.*, art. 545.

²⁶ *Ibíd.*, art. 546.

²⁷ Artículo agregado por Ley N° 2, publicada en el *Registro Oficial* N° 45 de 23 de junio de 2005. Ley reformativa al Código Penal.

los registros estadísticos, todavía no son suficientes para dar cuenta de una realidad social y cultural compleja, y aún no han sido consideradas para fines de planificación.

129. De acuerdo a los datos de ese censo, registrados por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SINIÑEZ), el 8,2% de los niños, niñas y adolescentes en el Ecuador son indígenas, del cual el 8,3% son hombres y 8,1% son mujeres. El 4,9% de niños, niñas y adolescentes del país son afroecuatorianos del cual el 4,8% son mujeres y el 5,0% son hombres.

130. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en el diagnóstico realizado para el Plan nacional de desarrollo 2007-2010, establece que en cuanto al manejo de la lengua nativa, en el Censo de Población de 2001, el 4,6% de la población de 15 años o más declaró hablar una lengua nativa. Mientras en la Encuesta de Medición de Indicadores de la Niñez y los Hogares este porcentaje fue del 4,4%. En las Encuestas de Condiciones de Vida de 1999, ese porcentaje fue 5,8%.

131. En la Encuesta de Medición de Indicadores de la Niñez y los Hogares se incluyó una definición adicional de etnicidad relacionada con la lengua que hablan o hablaban los padres. Según esta, en 2000, el 12,5% de la población de 15 años o más tendría ascendencia indígena. Al comparar las cifras de este censo con las obtenidas en 1950, relacionadas con la transmisión de la lengua materna, se advierte una creciente pérdida de este rasgo fundamental de la cultura indígena.

132. La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, cuya misión es emprender el desarrollo como política pública de las políticas de la educación intercultural bilingüe, con la participación organizada de los actores sociales contemplados en el modelo educativo intercultural bilingüe; dinamiza las iniciativas para la construcción de una sociedad intercultural, impulsa proyectos de mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de las comunidades, y promueve el fortalecimiento de la identidad cultural y los procesos organizativos de los pueblos y nacionalidades. Tiene cobertura en todo el territorio nacional, con servicio educativo, intercultural, para las nacionalidades. Actualmente el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe está conformado por 2.166 establecimientos, con 104.889 estudiantes de distintas nacionalidades indígenas en educación básica y un total de 5.613 docentes, entre personal con nombramiento, es decir, permanente, y personal a contrato, en este nivel educativo²⁸.

133. El Plan nacional de desarrollo 2007-2010 desarrollado por el actual Gobierno del Presidente Rafael Correa Delgado, establece como una política, el fortalecimiento del sistema de educación intercultural bilingüe. En dicha política se reconoce que la creación de un subsistema de educación intercultural bilingüe fue resultado de un proceso histórico de lucha de los pueblos indígenas en el Ecuador y sin duda fue un factor fundamental para ampliar la democracia y la interculturalidad en el país, por lo que debe ser fortalecido y potenciado con el fin de ampliar las capacidades de los pueblos y nacionalidades del país desde una perspectiva de unidad en la diversidad.

134. En el mencionado plan se indica que, es indispensable promover un proceso serio y sostenido para mejorar la calidad de la educación intercultural bilingüe en el país y garantizar

²⁸ Véase el anexo IV.

una educación que fortalezca las identidades de los pueblos y nacionalidades y promueva el uso de las lenguas nativas. Para ello es clave la capacitación y formación técnica y profesional de recursos humanos indígenas; la incorporación de elementos culturales propios de los pueblos indígenas y afroecuatorianos en el currículum educativo, la promoción y difusión de los saberes ancestrales y la generación de articulaciones y sinergias entre los sistemas educativos al interior del Ministerio de Educación, de manera que la interculturalidad sea un eje de todo el sistema educativo nacional y no solamente de la educación para pueblos y nacionalidades indígenas.

135. Para la implementación de esta política, el Estado ecuatoriano ha establecido dos estrategias:

- a) Promoción de procesos de articulación entre la educación intercultural bilingüe y las organizaciones indígenas para que exista un proceso de contraloría social y un apoyo mutuo entre las comunidades y los centros educativos;
- b) Generación de un proceso participativo de evaluación y reforma de la educación intercultural bilingüe desde las organizaciones indígenas locales con el fin de fortalecerla en el marco de la autonomía del subsistema.

B. La libertad de expresión (artículo 13)

136. El Estado ecuatoriano establece en el artículo 59 del Código de la Niñez y Adolescencia, el derecho a la libertad de expresión de niños, niñas y adolescentes.

137. El derecho a la libertad de expresión, vinculado a buscar, recibir y difundir información, está relacionado directamente con el acceso a los medios de comunicación y nuevas tecnologías de la información adecuadas, especialmente para las nuevas generaciones.

138. El Estado ecuatoriano tiene como uno de sus principales objetivos el servicio universal a las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) y en general las telecomunicaciones, incluyendo las nuevas alternativas como Internet, de importante significación para niños, niñas y adolescentes, mediante la provisión de servicios públicos de telecomunicaciones por lo que en los últimos años se volvió necesaria su planificación dirigida a conseguir que todos los habitantes del territorio nacional puedan disponer de estos servicios, preferentemente en aquellas áreas rurales y urbanomarginales, planteando soluciones de acceso universal a través del acceso comunitario.

139. El Estado ecuatoriano reconoce que el acceso o no a los medios avanzados de telecomunicaciones, por su incidencia en el grado de conocimiento que puede alcanzar un determinado grupo social, está creando una nueva forma de marginación social. La aplicación de los medios de telecomunicaciones a la "educación" de niños, niñas y adolescentes, está ligada a esta realidad.

140. Desde principios de 2002, en el Ecuador se ha puesto en marcha una serie de reformas estructurales orientadas a asegurar el acceso universal a las tecnologías de la información, por lo cual se creó el Fondo para el Desarrollo de las Telecomunicaciones (FODETEL) en áreas rurales y urbanomarginales, con la finalidad exclusiva de financiar proyectos que permitan dotar de servicios básicos de telecomunicaciones, incluyendo nuevas tecnologías como Internet a las

áreas rurales y urbanomarginales del Ecuador, en reconocimiento al impacto positivo que dicha expansión de servicios puede tener en su desarrollo, especialmente de los niños, niñas y adolescentes que habitan en estas zonas.

141. El Estado ecuatoriano aprobó, en 2000, el Plan de desarrollo de las telecomunicaciones, en el que se estableció como política de Estado fomentar la difusión y el servicio universal dentro de los servicios de telecomunicaciones de Internet, como una prioridad nacional, ya que constituye un medio para el desarrollo económico, social y cultural del país e impulsar la promoción de su utilización especialmente por parte de niños, niñas y adolescentes, como herramienta para el desarrollo cultural y social.

142. En 2002 el Estado ecuatoriano estableció como política de Estado la Agenda Nacional de Conectividad con cinco programas: infraestructura para el acceso, teleeducación, telesalud, gobierno en línea y comercio electrónico.

143. El Programa de teleeducación formuló un conjunto de estrategias y proyectos para la utilización de las tecnologías de información y comunicación para complementar y modernizar las metodologías y formas de enseñanza tanto en la educación formal, educación continua, capacitación y entrenamiento y contribuir al mejoramiento integral de la calidad de la educación a través del uso masivo de estas tecnologías. En el marco de este programa se ejecutaron proyectos dirigidos a fortalecer las capacidades de los docentes de los centros educativos del Ministerio de Educación en el manejo de las herramientas de información y comunicación, así como alentar el acceso a niños, niñas y adolescentes a la utilización de dichas herramientas²⁹.

144. En 2003 se adoptó el Plan de servicio universal, que de acuerdo a la Agenda de Conectividad, se establece para la mejor articulación de políticas, estrategias, programas y proyectos dirigidos a dotar de servicios de telecomunicaciones e información a la sociedad ecuatoriana, incluyendo niños, niñas y adolescentes, utilizando tecnologías de información y comunicación, para garantizar el ejercicio del derecho al acceso y uso de manera justa y democrática a las TIC para permitir un desarrollo humano integral.

145. En este plan se establece el Programa de telecentros que tiene como objetivo prestar acceso a los servicios de telecomunicaciones y a las tecnologías de información y comunicación a la gran mayoría de comunidades en los sectores rurales y urbanomarginales que no dispongan de estos servicios, mediante la instalación de Telecentros Comunitarios Polivalentes (TCP), para fomentar el desarrollo integral sostenido de los habitantes de esa localidad en los distintos ámbitos, social, cultural, productivo, comercial, turístico, seguridad. El desarrollo de este programa se realiza en conjunto entre el Fondo para el Desarrollo de las Telecomunicaciones en áreas rurales y urbanomarginales y las distintas organizaciones y ONG interesadas en estos proyectos.

146. Al Telecentro Comunitario Polivalente (TCP) se lo concibe como una instalación del servicio compartido de información y comunicación, y se lo reconoce como un medio para mejorar el acceso a los servicios de las TIC en las zonas rurales y fronterizas, así como en las zonas urbanomarginales. También se lo denomina centro de teleservicio comunitario, centro

²⁹ Véase el anexo sobre proyectos.

comunitario de información, casa de campo electrónica o, como se lo llamaba al comienzo, "Telequiosco". Proporciona acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y brinda facilidades de telecomunicación, apoyo al usuario y formación para la mayoría de la población de una comunidad rural que no tiene medios para comprar esos equipos de forma independiente y tampoco tiene la formación necesaria para manejar esas herramientas.

147. Proporciona servicios públicos de telefonía, fax y correo vocal, un TCP bien equipado proporcionará acceso a las redes de datos, a Internet, correo electrónico, transferencia de ficheros, acceso a bibliotecas y bases de datos electrónicas, sistemas informáticos de la administración y la comunidad, información sobre precios y productos, vigilancia del medio ambiente, entre otras, así como instalaciones y equipos de teleeducación y telemedicina.

148. La implementación de los telecentros no implica solamente la dotación de infraestructura, sino que, adicionalmente, y en forma paralela y complementaria, se tiene que desarrollar esquemas de consulta y participación, apropiación de la comunidad, capacitación y formación.

149. De acuerdo al Consejo Nacional de Telecomunicaciones, en el marco de este plan se están ejecutando proyectos de instalación de estos centros para beneficio de niños, niñas y adolescentes que habitan en zonas rurales y urbanomarginales³⁰.

150. En 2005, el Estado ecuatoriano crea el Plan "Internet para todos", cuyo objetivo es promocionar, facilitar y permitir el acceso de los sectores más vulnerables de la sociedad, que por su condición económica, social, cultural, étnica o localización geográfica tienen escasa posibilidad de acceder a la red de Internet.

151. Los centros de información y acceso a la red Internet o "Cibercafés" que deseen formar parte del Plan "Internet para todos" podrán manifestar su voluntad expresa de hacerlo al momento de registrarse en la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, o en cualquier momento posterior una vez obtenido el correspondiente registro.

152. Como prestación social al ser parte del plan deberá permitir el uso del 40% del total de los terminales para navegación gratuita y correo electrónico a los miembros de gremios, asociaciones, fundaciones o instituciones que sean designadas por el Consejo Nacional de Telecomunicaciones como beneficiarios del plan.

153. La aplicación de este plan para la navegación gratuita y correo electrónico se realizará por cuatro horas diarias, de conformidad con el horario establecido en el registro, el cual deberá ser debidamente difundido.

154. En casos especiales la secretaría podrá autorizar a los centros de información y acceso a la red Internet a conectarse a los proveedores del servicio de Internet mediante enlaces propios, siempre y cuando se verifique la imposibilidad de medios de acceso de empresas debidamente autorizadas o que la calidad de los servicios finales o portadores en dicha localidad no garantiza la calidad del servicio.

³⁰ Véase el anexo V.

155. Aquellos centros de información y acceso a la red Internet que participen del Plan "Internet para todos" se encuentran exentos del pago de derechos establecidos en el artículo 10 de la presente resolución.

156. Sin perjuicio de que en el futuro el Consejo Nacional de Telecomunicaciones incluya otros gremios, asociaciones, fundaciones o instituciones, se consideran beneficiarios del Plan "Internet para todos" a los alumnos de instituciones de educación primaria, secundaria y superior; y, docentes de instituciones educativas.

157. El Estado ecuatoriano ha realizado ingentes esfuerzos para mejorar el acceso de su población a las tecnologías de la información especialmente de niños, niñas y adolescentes mediante políticas, programas y proyectos descritos, sin embargo los índices de utilización y acceso a las herramientas de comunicación e información continua siendo baja, a pesar que de acuerdo a la información registrada por la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, para 2007 existía un estimado de 839.174 usuarios en el Ecuador.

158. Un poco más de la mitad (52%) de los niños y niñas de 5 a 17 años que asisten a establecimientos educativos tienen acceso a una computadora en sus escuelas o colegios. La dotación de computadoras es casi el doble en las ciudades que en el campo (62 y 33%, respectivamente). Por otro lado, es más frecuente encontrar computadoras en los colegios y escuelas de la Sierra que en los de la Costa (64 y 43%, respectivamente).

159. El 83% de los niños pertenecientes al quintil más rico de la población tiene acceso a computadoras en sus escuelas o colegios, en comparación con apenas el 30% de los niños del quinto más pobre de hogares. Asimismo, la disponibilidad de Internet es ocho veces mayor en los establecimientos educativos de los niños del estrato más rico que del más pobre.

160. El acceso a computadoras e Internet en las escuelas y colegios es muy desigual en las provincias del país. Las provincias con un mayor porcentaje de escuelas y colegios con acceso a computadoras son Pichincha (81%), Pastaza (75%), Tungurahua (67%) y Carchi (66%). Aquellas con el menor acceso son Esmeraldas (29%) y Orellana (22%). Asimismo, las provincias con una mayor proporción de establecimientos educativos con acceso a Internet son Pichincha (31%), Tungurahua (23%), Azuay (22%) y Guayas (20%); aquellas con menor acceso están en la Amazonía: Sucumbíos (5%), Morona Santiago (5%), Napo (4%) y Orellana (2%).

161. Quito y Cuenca son las ciudades con mejor acceso a esta tecnología. En Quito, el 87% de los niños cuentan con computadoras y el 37% con Internet en sus colegios y escuelas. En Cuenca, el 73% de los niños tienen acceso a computadora y el 39% a Internet en sus centros de estudio. En contraste, el 52% de los niños guayaquileños tienen acceso a computadoras y el 25% a Internet³¹.

162. De acuerdo a datos recogidos por el Plan nacional para el desarrollo de las telecomunicaciones 2007-2012, la distribución de computadoras, tenemos que su mayor uso se encuentra en el sector corporativo (empresarial e industrial) con el 57,4%, luego le sigue el

³¹ Véase el anexo VI.

sector hogares con el 34,1%, el sector de gobierno tiene el 5,0% y finalmente el sector de educación con el 3,5%.

163. El Estado ecuatoriano al realizar la evaluación del Plan de servicio universal y de las demás iniciativas ha visto necesario desarrollar un nuevo Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones 2007-2012. El índice promedio de la innovación de las tecnologías de la información y comunicación en Latinoamérica es del 4,33%, y el Ecuador presenta un 2,58%, cifras que exigen que las empresas encargadas del desarrollo de las telecomunicaciones en el país respondan a las exigencias de los cambios tecnológicos que se están presentando aceleradamente en el contexto global.

164. El objetivo básico y primordial del plan es integrar y concienciar a toda la sociedad ecuatoriana sobre la necesidad imperiosa de ser parte activa de una nueva sociedad de la información y del conocimiento, con el lema "Todos los ecuatorianos bajo la sociedad de la información y del conocimiento" y con el medio "Internet para todos con cobertura a nivel nacional", lo que se conseguirá con el establecimiento de mecanismos idóneos para alcanzar metas y objetivos mediante la implementación de plataformas tecnológicas de gran conectividad y con efectivos medios de transporte de la información, para disponer de autopistas de información al alcance de todos los ecuatorianos especialmente de niños, niñas y adolescentes.

165. Las políticas a desarrollar en este plan son:

- a) Fomentar el uso de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información y la comunicación, para el desarrollo prioritario de los sectores de la educación;
- b) Salud y seguridad, con el propósito de incrementar su participación en la sociedad de la información y del conocimiento;
- c) Coadyuvar para que la información y contenidos, generados y difundidos mediante las tecnologías de la información y comunicación fortalezcan, desarrollen y protejan la identidad y el patrimonio cultural de los ecuatorianos.

166. Actualmente no se cuenta con datos reales acerca del impacto real de las medidas adoptadas por el Estado para el acceso concreto de niños, niñas y adolescentes a las tecnologías de la información ni sobre medios alternativos de difusión de la información para niños, niñas y adolescentes.

167. El Estado ecuatoriano cuenta con un Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) y su subsistema de niñez y adolescencia que constituye uno de los más importantes esfuerzos para dotar al país con una perspectiva de derechos de un conjunto de indicadores específicos a la población menor de 18 años de edad, que posibilitan dimensionar la situación de las niñas, niños y adolescentes en el Ecuador.

168. El Estado ecuatoriano tiene como objetivo fundamental contar con un sistema de indicadores para dotar al sector social ecuatoriano, y en especial al nuevo Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, de un instrumento de información para que facilite la definición de políticas, el diagnóstico periódico de las situaciones de vida de la niñez y la evaluación del impacto de las políticas sobre ellas.

169. De esta manera el Estado asegura que todos los ciudadanos del país tengan acceso libre y permanente a la información, actualizada y oportuna, para analizar los problemas que afectan a los niños, niñas y adolescentes del país; permitir el seguimiento, con la periodicidad adecuada, del desarrollo social y evolución de los niveles de vida y sus manifestaciones en la niñez; proveer la información cuantitativa para un análisis de coyuntura social; formar una base para la definición de grupos objetivos de las políticas para la infancia y adolescencia y un sistema de evaluación y vigilancia de estas políticas; ofrecer un conjunto de indicadores que sean internacionalmente comparables y que permitan evaluar la situación del país en el contexto regional.

C. La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 14)

170. El artículo 61 del Código de la Niñez y Adolescencia dispone el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión de los niños, niñas y adolescentes.

171. En el Ecuador el 6% de niños, niñas y adolescentes pertenecen a algún grupo religioso. El Estado ecuatoriano es respetuoso de la libertad de conciencia, así la educación en el Ecuador, de acuerdo a la Constitución de la República, es laica.

Cuadro 8

Pertenencia a grupos religiosos

(En porcentaje)

		Sí	No
País		6,00	94,00
Sexo	Hombre	5,50	94,50
	Mujer	6,60	93,40
Grupos de edad	0 a 5 años	3,90	96,10
	6 a 11 años	5,90	94,10
	12 a 17 años	6,50	93,50
Etnia	Indígena	7,30	92,70
	No indígena	5,90	94,10
Quintiles de ingreso	20% más rico	8,50	91,50
	20% más pobre	4,60	95,40
Área residencial	Urbano	6,70	93,30
	Rural	5,00	95,00

Fuente: Encuestas de Empleo y Desempleo (ENEMDU)-INEC. Año: marzo de 2004.
Medida: Porcentaje.

Nota: Participación en alguna organización. Desglose: país, sexo, grupos de edad, etnia, quintiles de ingreso, área residencial, provincias. Elaboración: SIISE.

D. La libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas (artículo 15)

172. El Estado ecuatoriano establece en los artículos 62 y 63 del Código de la Niñez y Adolescencia los derechos a la libertad de reunión y libre asociación.

173. En el Ecuador los niños, niñas y adolescentes en ejercicio de este derecho generalmente se asocian a algún grupo preferentemente de amigos denominados jorgas. Existen otros grupos que tienen la finalidad de brindar ayuda social y los que se relacionan a grupos musicales.

Cuadro 9

Niñas, niños y adolescentes que pertenecen a algún tipo de agrupación

(En porcentaje)

		Pertenece a grupo de ayuda social		Pertenece a grupo musical		Pertenece a grupo político		Pertenece a jorga	
		Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
País		1,40	98,60	2,30	97,70	0,80	99,20	13,40	86,60
Sexo	Hombre	1,10	98,90	2,30	97,70	0,70	99,30	14,30	85,70
	Mujer	1,70	98,30	2,30	97,70	1,00	99,00	12,50	87,50
Grupos de edad	0 a 5 años			1,20	98,80	0,60	99,40	7,60	92,40
	6 a 11 años			2,40	97,60	0,70	99,30	12,30	87,70
	12 a 17 años			2,40	97,60	1,00	99,00	15,60	84,40
Etnia	Indígena	1,50	98,50	2,20	97,80	0,90	99,10	19,00	81,00
	No indígena	1,40	98,60	2,30	97,70	0,80	99,20	12,50	87,50
Quintiles de ingreso	20% más rico	3,60	96,40	5,60	94,40	1,90	98,10	17,80	82,20
	20% más pobre	0,70	99,30	1,20	98,80	0,70	99,30	12,30	87,70
Área residencial	Urbano	1,90	98,10	3,00	97,00	1,00	99,00	12,00	88,00
	Rural	0,70	99,30	1,10	98,90	0,60	99,40	15,80	84,20

Fuente: Encuestas de Empleo y Desempleo (ENEMDU)-INEC, marzo de 2004.

Nota: Participación en alguna organización. Desglose: país, sexo, grupos de edad, etnia, quintiles de ingreso, área residencial, provincias. Medida: Porcentaje. Elaboración: SIISE.

174. Los deportes, la participación en las directivas de centros escolares y los grupos de amigos y amigas son las formas de asociaciones más frecuentes entre niños, niñas y adolescentes.

Cuadro 10

Niñas, niños y adolescentes que pertenecen a alguna asociación, grupo u organización

(En porcentaje)

		Pertenece a club deportivo		Pertenece a club ecológico		Pertenece a directiva de grado, curso			
		Sí	No	Sí	No	Sí	No		
País		1,20	98,80	12,40	87,60	0,60	99,40	6,80	93,20
Sexo	Hombre	1,00	99,00	14,90	85,10	0,60	99,40	6,20	93,80
	Mujer	1,50	98,50	9,70	90,30	0,50	99,50	7,40	92,60
Grupos de edad	0 a 5 años	0,90	99,10	4,90	95,10				
	6 a 11 años	1,20	98,80	10,70	89,30			5,60	94,40
	12 a 17 años	1,20	98,80	15,30	84,70			9,30	90,70
Etnia	Indígena	1,30	98,70	12,80	87,20	0,50	99,50	7,70	92,30
	No indígena	1,20	98,80	12,30	87,70	0,60	99,40	6,70	93,30
Quintiles de ingreso	20% más rico	3,30	96,70	24,40	75,60	1,40	98,60	11,20	88,80
	20% más pobre	0,60	99,40	7,50	92,50	0,20	99,80	4,50	95,50
Área residencial	Urbano	1,60	98,40	14,10	85,90	0,70	99,30	7,20	92,80
	Rural	0,60	99,40	9,60	90,40	0,30	99,70	6,00	94,00

Fuente: Encuestas de Empleo y Desempleo (ENEMDU)-INEC, marzo de 2004.

Nota: Participación en alguna organización. Desglose: país, sexo, grupos de edad, etnia, quintiles de ingreso, área residencial, provincias. Medida: Porcentaje. Elaboración: SIISE.

E. La protección de la vida privada (artículo 16)

175. El Estado ecuatoriano asegura la protección de la intimidad de niños, niñas y adolescentes especialmente cuando han sido víctimas de alguna forma de violencia. El artículo 69 del Código de Procedimiento Penal establece los derechos de las víctimas entre los cuales está que se proteja su persona y su intimidad, y a exigir que la policía, el fiscal, el juez y el tribunal adopten para ello los arbitrios necesarios, sin menoscabo de los derechos del imputado.

176. El Estado ecuatoriano prohíbe la utilización y/o difusión de la imagen de NNA víctimas de delitos sexuales. De acuerdo al Código de la Niñez y Adolescencia en relación al derecho a la dignidad e imagen de niños, niñas y adolescentes, en su artículo 52 prohíbe:

- a) La publicación o exhibición de noticias, reportajes, crónicas, historias de vida o cualquiera otra expresión periodística con imagen o nombres propios de niños, niñas o adolescentes que han sido víctimas de maltrato o abuso;
- b) La publicación o exhibición de imágenes y grabaciones o referencias escritas que permitan la identificación o individualización de un niño, niña o adolescente que ha sido víctima de maltrato, abuso sexual o infracción penal, y cualquier otra referencia al entorno en el que se desarrollan;

- c) La publicación del nombre, así como de la imagen de los menores acusados o sentenciados por delitos o faltas.

177. Aun en los casos permitidos por la ley, no se podrá utilizar públicamente la imagen de un adolescente mayor de 15 años, sin su autorización expresa; ni la de un niño, niña o adolescente menor de dicha edad, sin la autorización de su representante legal, quien solo la dará si no lesiona los derechos de su representado. Actualmente no se cuenta con datos específicos sobre el nivel de gestión del Estado para salvaguardar este derecho.

F. El acceso a la información adecuada (artículo 17)

178. El Código de la Niñez y Adolescencia establece en los artículos 45 a 47 el derecho a la información, tanto a acceder a esta, como a difundirla, por parte de niños, niñas y adolescentes, con limitaciones específicas que se dirigen a garantizar su sano desarrollo integral tanto en lo físico, psicológico y sexual.

179. El Estado ecuatoriano a través del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión regula y controla, en todo el territorio nacional, la calidad artística, cultural y moral de los actos o programas de las estaciones de radiodifusión y televisión. Las resoluciones que en este sentido adopte son notificadas al concesionario para la rectificación correspondiente. El Consejo aplica por lo general las normas contenidas en los códigos de ética de la Asociación Ecuatoriana de Radio y Televisión (AER) y de la Asociación de Canales de Televisión del Ecuador (ACTVE), conforme a la afiliación.

180. De acuerdo a la Ley de radiodifusión y televisión, las estaciones de radiodifusión y televisión deben contribuir al fomento y desarrollo de los valores culturales de la nación ecuatoriana y procurarán la formación de una conciencia cívica orientada a la consecución de los objetivos nacionales. Se promoverán de manera especial la música y los valores artísticos nacionales.

181. El Estado, a través del Gobierno o de las entidades descentralizadas de derecho público o de derecho privado con finalidad social o pública, exigirá que una o más estaciones transmitan, a costa de ellas, la realización de cualquier programa de interés social o público, con sujeción a las correspondientes normas reglamentarias. Los programas que transmitan hasta las 21.00 horas, las estaciones de radiodifusión y televisión, deberán ser aptos para todo público. A partir de esta hora, se sujetarán a las normas legales o reglamentarias que rijan al respecto.

182. De acuerdo al reglamento general de dicha ley, las estaciones de radiodifusión y televisión que tengan el carácter de medios de comunicación social, podrán libremente determinar su horario de funcionamiento y elaborar y ejecutar su programación, sin otras limitaciones que las establecidas en la Ley de radiodifusión y televisión, en este reglamento y en los códigos de ética de la AER y la ACTVE. Estos documentos son parte integrante de este reglamento, y serán aplicables en todo cuanto no se oponga al mismo.

183. La programación de las estaciones de radiodifusión y de televisión en el Ecuador, está sujeta a las siguientes normas:

- a) Pondrán énfasis, con espíritu objetivo, en el conocimiento y divulgación de la realidad nacional e internacional, en la información científica y técnica, en la promoción de la cultura nacional y derechos humanos y en la educación y formación moral de la niñez y juventud, y en general de la población.
- b) Defenderán, promoverán y exaltarán los aspectos positivos de las tradiciones, usos sociales, costumbres, creencias religiosas y demás valores propios de la cultura nacional.
- c) La programación, incluida los avances de los programas y la publicidad, será apta para todo público, desde las 6.00 hasta las 21.00 horas. En consecuencia, en este período de tiempo se evitarán escenas o imágenes de violencia, crueldad, actos sexuales explícitos o de promiscuidad.
- d) Los concesionarios de estaciones, para la transmisión de sus programas tomarán en cuenta que los mismos, no hagan apología del delito, no atenten contra la moral y buenas costumbres, contra la idiosincrasia nacional, usos de vida, aspectos religiosos, con el propósito de no quebrantar valores nacionales y de no fomentar valores foráneos o experiencias negativas de otros países distintos al nuestro.
- e) Los concesionarios para transmitir comerciales de cigarrillos y bebidas alcohólicas a través de su estación, deben verificar que:
 - i) La publicidad no esté dirigida directa o indirectamente hacia menores de edad.
 - ii) No se utilizarán imágenes, voces de niños o adolescentes o que simulen ser tales. La publicidad comercial de estos productos por las estaciones de televisión solo será permitida a partir de las 21.00 y las 6.00 horas del día siguiente. Se exceptúa la publicidad de transmisiones vía satélite y en vivo y en directo de actos, programas o eventos extranjeros, cuyo horario sea diferente al del Ecuador.

184. En el Ecuador existen 1.184 radiodifusoras tanto de onda corta, amplitud modulada (AM), frecuencia modulada (FM) y repetidoras; 331 estaciones de televisión abierta (VHF y UHF); 195 estaciones de televisión por cable; y 26 diarios de cobertura nacional, regional y/o provincial miembros de la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos (AEDEP); sin embargo, existe una diversidad de diarios locales en diferentes poblaciones del país que no pertenecen a esta asociación y, de los cuales tampoco existe un registro exacto de su número debido a que ninguna entidad gubernamental supervisa ni registra el trabajo de los diarios ecuatorianos. Según el Consejo Nacional de Radio y Televisión (CONARTEL), la mayoría de las estaciones existentes son de carácter comercial, especialmente las televisivas.

185. De acuerdo al boletín 16 "Ciudad Segura", del programa "Estudios de la ciudad", de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), los medios de comunicación

televisiva gozan de una alta credibilidad por parte de los ecuatorianos en 2006; así, un 87,2% de los hogares en el Ecuador tienen televisión, mientras que el 72,8% poseen una radio.

186. Pese a esto, programas como los noticieros que se transmiten antes de las 21.00 horas contienen importantes cantidades de noticias con escenas de la denominada crónica roja, contradiciendo las normas establecidas en el Código de Ética de la Televisión del Ecuador, 2006, el mismo que cuenta con un consejo ejecutivo constituido por los mismos canales de televisión.

187. El Consejo Nacional de Radio y Televisión solo está facultado para realizar llamados de atención por el incumplimiento de la normativa citada, en tanto que la superintendencia de Telecomunicaciones solo puede sancionar por fallas técnicas y/o administrativas.

188. A pesar de esta limitación, recientemente el Consejo Nacional de Radio y Televisión ha puesto en funcionamiento un centro de monitoreo llamado "Unidad de comunicación, planificación y control" con el objetivo de recopilar información y analizar los contenidos de las programaciones.

189. La Agencia de Comunicación de Niños, Niñas y Adolescentes (ACNNA), acaba de publicar, en el segundo semestre del presente año 2007, el primer informe comparativo de los años 2005 y 2006, aplicado a 12 medios de comunicación tanto de cobertura nacional como provincial, titulado *La niñez y adolescencia en los medios impresos del Ecuador*³². Esta agencia es miembro de la Red ANDI América Latina, que promueve la construcción de una cultura de derechos en los medios de comunicación.

190. En el Ecuador, para el cumplimiento de ese objetivo, realizó, durante dos años, el monitoreo a medios impresos en torno al tema de niñez y adolescencia. En este informe, bajo el lema "Junto a los medios de comunicación por la niñez y adolescencia", presenta resultados cualitativos y cuantitativos del manejo informativo que los medios impresos hacen en referencia a este grupo; estos resultados han sido organizados para que susciten la reflexión, motivación y redefinición de la temática en las y los periodistas ecuatorianos.

191. En el documento mencionado se incluyen los siguientes párrafos escogidos, en donde se reflejan los resultados del registro:

El informe da cuenta del monitoreo de artículos de prensa publicados en diez periódicos: *El Comercio, El Universo, Hoy, Expreso, La Hora-Quito, La Hora Carchi-Imbabura, La Hora Esmeraldas, La Hora-Santo Domingo, La Hora-Tungurahua y La Hora-Los Ríos*; incluye además el monitoreo de las notas de publicadas en las revistas *Gestión y Vistazo*. Está organizado en cinco apartados: introducción, panorama, temas, medios impresos y reflexiones finales.

Examinando los hallazgos, surge la primera pregunta: "¿cuál ha sido el rol de los medios de comunicación impresos? Las exigencias del mercado, la inmediatez de la tarea

³² *La niñez y adolescencia en los medios impresos del Ecuador*, informe comparativo de monitoreo a medios impresos 2005-2006, publicado por ACNNA, mayo de 2007, Quito (Ecuador).

periodística, la falta de fuentes y de información, han llevado a presentar a la niña, niño o adolescente como un producto para el *rating*, como víctima o victimario, y no como sujeto de derechos. Desde la corresponsabilidad social de los medios, en la práctica, poco han contribuido para modificar el papel de la ciudadanía en cuanto a la promoción, vigilancia y exigibilidad de los derechos de la niñez y adolescencia³³.

192. La información procesada en el monitoreo de ACNNA, muestra que existe un bajísimo interés por generar noticias referentes a las niñas, niños y adolescentes, en sus ediciones regulares. En el diario *El Comercio*, en 2005, la niñez y adolescencia ocupó el 2,56% de sus notas y en 2006, el 2,60%. En el diario *El Universo*, la cobertura de estos temas descendió del 4,26% en 2005 al 3,53% en 2006³⁴. Continúa:

En ambos casos, el interés superior y la prioridad absoluta de la niñez y adolescencia son principios incomprendidos e ignorados en su dimensión cognitiva, ética y política. Esta situación adquiere trascendencia por cuanto se trata de medios de comunicación de circulación nacional, con significativa incidencia en la opinión pública local y nacional. Otros medios nacionales mantienen porcentajes similares. Entre los rotativos locales, el que registra el porcentaje más elevado es *La Hora Esmeraldas*, que en 2006 reportó el 7,38% del total de notas referidas a niñez y adolescencia.

El reducido espacio asignado a hechos y problemáticas de la niñez y adolescencia descubre una cultura poco allegada al discurso de los derechos humanos; deja a la vista concepciones conservadoras e incongruentes con el enfoque de derechos; pero, a la vez, pone en evidencia el poco interés de los actores sociales por desarrollar mecanismos de articulación con los medios, tendientes a la incorporación de este enfoque.

193. De esto se concluye que aún existe una carencia de los mecanismos suficientes y adecuados para el monitoreo y seguimiento del manejo que hacen los medios de comunicación de la imagen de niños, niñas y adolescentes en el país.

VII. ENTORNO FAMILIAR Y OTRO TIPO DE TUTELA

A. La dirección y orientación parentales (artículo 5)

194. En concordancia con los preceptos constitucionales, el Estado ecuatoriano en el Código de la Niñez y Adolescencia establece que la familia es el núcleo básico de la formación social y el medio natural y necesario para el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, y como tal debe ser apoyada y protegida por el mismo, en tanto que sus relaciones son personalísimas, irrenunciables, intransferibles e intransmisibles.

195. El Estado reconoce a la familia biológica conformada por padre, madre, ascendientes, descendientes hasta el cuarto grado de consaguinidad, en el caso de hijos e hijas adoptados se los asimila a los biológicos. Todos los hijos e hijas son iguales ante la ley, la familia y la sociedad, prohibiéndose cualquier indicación sobre la modalidad de filiación.

³³ *Ibíd.*

³⁴ *Ibíd.*

196. El Estado protege a las madres, a los padres y a quienes sean jefes de familia, en el ejercicio de sus obligaciones. Promueve la corresponsabilidad paterna y materna y vigilará el cumplimiento de los deberes y derechos recíprocos entre padres e hijos. Los hijos, sin considerar antecedentes de filiación o adopción, tendrán los mismos derechos.

197. Al inscribir el nacimiento no se exigirá declaración sobre la calidad de la filiación, y en el documento de identidad no se hará referencia a ella³⁵.

198. En el Ecuador el padre y la madre tienen iguales responsabilidades para con sus hijos e hijas comunes. Hijos e hijas y progenitores tienen derechos y deberes recíprocos.

199. El Código de la Niñez y Adolescencia establece en el artículo 102 los deberes específicos de los progenitores; estos tienen el deber general de respetar, proteger y desarrollar los derechos y garantías de sus hijos por lo que están obligados a proveer lo adecuado para atender sus necesidades materiales, psicológicas, afectivas, espirituales e intelectuales, en la forma que establece el referido código. En consecuencia, los progenitores deben proveer a sus hijos de lo necesario para satisfacer sus requerimientos materiales y psicológicos, en un ambiente familiar de estabilidad, armonía y respeto

200. El programa del Bono de Desarrollo Humano (BDH) del Estado ecuatoriano, a cargo del Programa de protección social del Ministerio de Inclusión Económica y Social, es la creación de un sistema de monitoreo de la asistencia escolar y de los controles de salud para garantizar el cumplimiento de la corresponsabilidad de los hogares beneficiarios. En esta línea se propone la creación de un sistema de incentivos para el cumplimiento de las corresponsabilidades de los hogares, junto con la creación de mecanismos de veeduría social. Una experiencia importante en esta área son las redes de servicios y protección social para mujeres en situación de pobreza y extrema pobreza Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) que se prestan a las beneficiarias del bono.

201. Otro elemento de reforma del BDH es la vinculación de sus beneficiarios con actividades de capacitación laboral, así como de microcrédito. En esta línea, se prevé promover que las cooperativas consideren sujetos de ahorro y crédito productivo voluntario a los beneficiarios del BDH a partir de febrero de 2007. Para una segunda fase, a partir de 2008, se prevé la ampliación y sistematización del esquema de crédito productivo a través de cooperativas con la garantía de la transferencia monetaria. En una tercera fase se prevé la implementación de esquema de ahorro voluntario a través de descuentos automáticos del pago del BDH y apertura de cuentas de ahorro; y la inclusión de cooperativas no agentes de pago como agentes de ahorro y crédito. A partir del mes de febrero de 2007 el monto de la transferencia del Bono de Desarrollo se incrementó de 15 a 30 dólares de los EE.UU.

202. A nivel nacional se tiene una cobertura del BDH del 48%. Las provincias con una cobertura mayor a la media nacional son: Loja, Manabí, Chimborazo, Bolívar, Tungurahua, Cotopaxi, Imbabura, Guayas y la Amazonía. En tanto que las provincias con menor cobertura del programa son: Pichincha, El Oro, Azuay, Esmeraldas, Cañar, Carchi y Los Ríos³⁶.

³⁵ Constitución de la República del Ecuador, art. 40.

³⁶ Véase el anexo VI.

203. Por otro lado, la atención y cuidado diario a niños, niñas y adolescentes en la modalidad no comunitaria se desarrolla en el Ecuador a través de centros de desarrollo infantil públicos y privados que promueven la atención para la protección integral en los ámbitos de salud, educación inicial, nutrición y cuidado diario.

204. La Dirección Nacional de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia del Ministerio de Inclusión Económica y Social, es la autoridad rectora de los centros de desarrollo infantil correspondiéndole autorizar el funcionamiento de los centros privados y vigilar el cumplimiento de los estándares de calidad previstos en las normativas correspondientes. En el país funcionan 1.200 centros privados con una población aproximada de 35.000 niños y niñas.

205. La Dirección Nacional de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia mantiene un programa de becas en los centros de desarrollo infantil privados por el cual el Estado ecuatoriano concede becas en el equivalente al 10% de niños y niñas del cupo aprobado de atención de dichos centros, de esta manera se apoya a los padres y madres que necesitan de este servicio.

206. El Estado financia y administra directamente 27 centros en diversas ciudades del país dirigidos a niños y niñas cuyos padres y madres tienen dificultades económicas, que deben incorporarse a actividades productivas, que no cuentan con familiares y otras formas de asegurar que sus hijos e hijas queden en condiciones de cuidado seguras. Además, el Estado financia 15 centros de desarrollo infantil a través de convenios de cooperación económica con organizaciones no gubernamentales y entidades seccionales. La población atendida es de 3.500 niños y niñas.

207. El Estado ecuatoriano a través del Ministerio de Inclusión Económica y Social desarrolla el programa Fondo de Desarrollo Infantil (FODI) que financia los programas y proyectos de desarrollo infantil para atender a niños y niñas de 0 a 5 años de edad que se encuentran en los quintiles 1 y 2 de pobreza. Dichos proyectos pueden ser elaborados por organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro como: (fundaciones, asociaciones, clubes, confederaciones, corporaciones, federaciones, etc.), entidades públicas (consejos provinciales, municipios, patronatos, juntas parroquiales, etc.), organizaciones no gubernamentales de todo el país, etc., que estén interesados en elaborar proyectos de desarrollo integral. Los recursos que se emplean son del Presupuesto General del Estado. El mecanismo de adjudicación de contratos y entrega de recursos es a través de procesos que se denominan asignaciones competitivas de recursos, los mismos que son focalizados, competitivos y transparentes.

208. A septiembre del año 2006, el FODI reporta un total de 191.565 niños y niñas beneficiarios, en temas de educación inicial, capacitación familiar, adiestramiento en nutrición, entre otros, mediante la ejecución de proyectos en estos ámbitos.

209. El Estado ecuatoriano a través del Ministerio de Inclusión Económica y Social desarrolla el programa *ORI-Operación Rescate Infantil* que atiende durante ocho horas diarias a niños y niñas de 0 a 5 años de edad en un proceso que incluye acciones en salud, educación inicial y nutrición. Los productos y servicios de este programa son:

- a) Procesos de implantación de Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil (CCDI), para niños y niñas de 0 a 5 años que habitan en sectores rurales y urbanos marginales del país;

- b) Capacitación a madres comunitarias, en los cuatro componentes: salud, nutrición, educación inicial y administración de centros;
- c) Asesoramiento para la adecuación de los CCDI;
- d) Entrega de menaje a los CCDI;
- e) Financiamiento y alimentación a niños y madres comunitarias;
- f) Coordinación de acciones comunitarias institucionales con otros organismos estatales y privados.

Cuadro 11
Cobertura nacional de programas sociales

(En porcentaje)

Provincia	Fondo de desarrollo infantil	Operación de rescate infantil
Cobertura país	7	5
Bolívar	5	7
Cañar	17	5
Carchi	17	8
Cotopaxi	7	5
Chimborazo	6	9
El Oro	0	4
Esmeraldas	13	10
Guayas	5	3
Imbabura	12	6
Loja	13	5
Los Ríos	4	3
Manabí	11	2
Morona Santiago	21	7
Napo	4	9
Pastaza	0	20
Pichincha	3	6
Tungurahua	1	9
Zamora Chinchipe	12	9
Galápagos	0	0
Sucumbíos	1	6
Orellana	24	12
Zonas no delimitadas	3	0
Cobertura país	7	5

Fuente: Base de datos de programas sociales SENPLADES, 2006.
 Elaboración: CISMIL.

210. El Instituto Nacional de la Niñez y la Familia INNFA), entidad privada sin fines de lucro, realiza acciones con presupuesto del Estado y atiende en las modalidades de: centros de desarrollo infantil, creciendo con nuestros hijos y modalidades alternativas con la siguiente metodología:

- a) Ejecución de planes remediales integrales: salud, nutrición, educación inicial, emocional afectiva;
- b) Alimentación a través de becas alimentarias y complemento nutricionales;
- c) Fortalecimiento y superación de las afectaciones del neurodesarrollo.

211. La cobertura directa y a través de terceros del INNFA es de 140.010 beneficiarios a octubre de 2007.

212. El INNFA ejecuta una importante experiencia para fortalecer el rol de las familias como principales responsables de la crianza y desarrollo integral de sus hijas e hijos de 0 a 5 años. Funciona con la entrega en las familias de cartillas informativas que permiten que las familias realicen varias actividades tanto en su hogar como en la comunidad. Son 20 cartillas que contienen temáticas sobre la autoestima, el embarazo, la comunicación en familia, como alimentar mejor a niños y niñas, estimulación temprana, la sexualidad, el juego y crecimiento a través de los sentidos, entre otros.

B. Las responsabilidades de los padres (artículo 18, párrafos 1 y 2) y la separación de los padres (artículo 9)

213. El Estado ecuatoriano establece tres figuras legales que tienden a preservar y garantizar las relaciones parentofiliales de niños, niñas y adolescentes considerando sobre todo el principio del interés superior de niños, niñas y adolescentes así: la patria potestad; la tenencia por parte de los progenitores de niños, niñas y adolescentes, y, el derecho a visitas. A continuación ilustramos de las fuentes legales, dichas figuras.

1. La patria potestad

214. El Código de la Niñez y Adolescencia ha prescrito un capítulo relativo a las reglas que determinan las relaciones parentofiliales. Según el artículo 105 del Código de la Niñez y Adolescencia la patria potestad no solamente es el conjunto de derechos sino también de obligaciones de los padres, relativos a sus hijos e hijas no emancipados, referentes al cuidado, educación, desarrollo integral, defensa de derechos y garantías de los hijos de conformidad con la Constitución y la ley³⁷.

215. La ley ecuatoriana determina algunas reglas para confiar la patria potestad de los niños, niñas y adolescentes que están en capacidad de expresar su opinión³⁸; así también la opinión de

³⁷ El libro segundo, "Niños, niñas y adolescentes en sus relaciones de familia", del Código de la Niñez y Adolescencia desarrolla las normas relativas a la patria potestad.

³⁸ En el artículo 106 del Código de la Niñez y Adolescencia, se detallan las reglas para confiar la patria potestad, en los casos en que el juez, escucha al adolescente, al niño o niña que estén en

los hijos e hijas menores de 12 años, será valorada por el juez, considerando el grado de desarrollo de quien lo emita. La de los adolescentes será obligatoria para el juez, a menos que sea manifiestamente perjudicial para su desarrollo integral.

216. De conformidad con el artículo 112 del Código de la Niñez y Adolescencia la patria potestad se suspende mediante resolución judicial, por alguna de las siguientes causas³⁹:

- a) Ausencia injustificada del progenitor por más de seis meses.
- b) Maltrato al hijo o hija, de una gravedad que, a juicio del juez, no justifique la privación de la patria potestad con arreglo a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 113 del Código de la Niñez y Adolescencia.
- c) Declaratoria judicial de interdicción del progenitor.
- d) Privación de la libertad en virtud de sentencia condenatoria ejecutoriada.
- e) Alcoholismo y dependencia de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, que pongan en peligro el desarrollo integral del hijo o hija.
- f) Cuando se incite, cause o permita al menor ejecutar actos que atenten contra su integridad física o moral.
- g) Una vez desaparecida la causa que motivó la suspensión, el padre o la madre afectado podrá solicitar al juez la restitución de la patria potestad.
- h) Suspendida la patria potestad respecto de uno de los progenitores; la ejercerá el otro que no se encuentre inhabilitado. Si ambos lo están, se dará al hijo o hija un tutor.

condiciones de expresar su opinión: 1) se respetará lo que acuerden los progenitores siempre que ello no perjudique los derechos del hijo o la hija; 2) a falta de acuerdo de los progenitores o si lo acordado por ellos es inconveniente para el interés superior del hijo o hija de familia, la patria potestad de los que no han cumplido 12 años se confiará a la madre, salvo que se pruebe que con ello se perjudica los derechos del hijo o la hija; 3) tratándose de los hijos o hijas que han cumplido 12 años, la patria potestad se confiará al progenitor que demuestre mayor estabilidad emocional y madurez psicológica y que estén en mejores condiciones de prestar a los hijos e hijas la dedicación que necesitan y un ambiente familiar estable para su desarrollo integral; 4) si ambos progenitores demuestran iguales condiciones, se preferirá a la madre, siempre que no afecte el interés superior del hijo o la hija; 5) en ningún caso se encomendará esta potestad al padre o madre que se encuentre en alguna de las causales de privación judicial de la patria potestad; 6) en caso de falta o de inhabilidad de ambos progenitores para el ejercicio de la patria potestad, el juez nombrará un tutor de acuerdo a las reglas generales.

³⁹ Código de la Niñez y Adolescencia, art. 112.

217. El artículo 113 del Código de la Niñez y Adolescencia, determina las causas para la pérdida de la patria potestad, mediante resolución judicial, por uno o ambos progenitores, en los siguientes casos:

- a) Maltrato físico o psicológico, grave o reiterado del hijo o hija;
- b) Abuso sexual del hijo o hija;
- c) Explotación sexual, laboral o económica del hijo o hija;
- d) Interdicción por causa de demencia;
- e) Manifiesta falta de interés en mantener con el hijo o hija las relaciones parentales indispensables para su desarrollo integral, por un tiempo superior a seis meses;
- f) Incumplimiento grave o reiterado de los deberes que impone la patria potestad;
- g) Permitir o inducir la mendicidad del hijo o hija.

218. Cuando se ha privado a uno de los progenitores de la patria potestad, la ejercerá el otro que no se encuentre inhabilitado. Si ambos lo están, se dará al hijo no emancipado un tutor. A falta de los parientes llamados por ley para ejercer la tutela sea porque no existe o porque no pueden asumirla, el juez declarará en la misma la resolución de privación, la adoptabilidad del niño, niña o adolescente. La ley señala además que cuando las conductas descritas, constituyan delito de acción pública de instancia oficial, el juez remitirá de oficio, copia del expediente al fiscal que corresponda para que inicie el proceso penal⁴⁰.

219. La circunstancia de carecer de suficientes recursos económicos no es causal para limitar, suspender o privar al padre o a la madre de la patria potestad. Tampoco se lo hará cuando por causa de migración motivada por necesidades económicas, el padre, la madre o ambos deban dejar temporalmente al hijo o hija bajo el cuidado de un pariente consanguíneo en toda la línea recta o hasta el cuarto grado de la línea colateral. En este caso solo podrá suspenderse la patria potestad para efectos de confiar la tutela al pariente que recibió el encargo.

220. Están habilitados para proponer una acción para solicitar la limitación, suspensión o privación de la patria potestad: el padre o la madre que no se encuentre afectado por alguna de las causales que justifique dichas medidas; los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad; la Defensoría del Pueblo, de oficio o a petición de parte; la Junta Cantonal de Protección de Derechos, de oficio o a petición de parte; y, los representantes legales o directores de las entidades de atención en que se encuentra un niño, niña o adolescente. En la misma resolución que ordene la privación, suspensión o limitación de la patria potestad, el juez dispondrá una o más medidas de protección para el niño, niña o adolescente y sus progenitores⁴¹.

⁴⁰ *Ibíd.*, art. 113.

⁴¹ *Ibíd.*, art. 116.

221. El juez, a petición de parte, puede restituir la patria potestad en favor de uno o de ambos progenitores, según sea el caso, si existieren suficientes pruebas de que sí han variado sustancialmente las circunstancias que motivaron su privación, limitación o suspensión.

222. Para ordenar la restitución, el juez deberá oír previamente a quien solicitó la medida y en todo caso al hijo o hija de acuerdo a su desarrollo evolutivo. También puede el juez, atento a las circunstancias del caso, sustituir la privación o la suspensión por la limitación de la patria potestad.

2. Tenencia por parte de los progenitores de niños, niñas y adolescentes⁴²

223. Cuando el juez de la niñez y la adolescencia o el juez de lo civil estime más conveniente, para el desarrollo integral del hijo o hija de familia, puede confiar su cuidado y crianza a uno de los progenitores, sin alterar el ejercicio conjunto de la patria potestad. También podrá confiar la tenencia con atribución de uno o más de los derechos y obligaciones comprendidos en la patria potestad.

224. Las resoluciones sobre tenencia no causan ejecutoria, es decir, el juez podrá alterarlas en cualquier momento si se prueba que ello conviene al adecuado goce y ejercicio de los derechos del hijo o hija de familia. Si se trata del cambio de tenencia; se lo hará de manera que no produzca perjuicios psicológicos al hijo o hija, para lo cual el juez deberá disponer medidas de apoyo al hijo o hija y a sus progenitores.

225. Las resoluciones sobre tenencia se cumplirán de inmediato, debiendo recurrirse al apremio personal y al allanamiento del domicilio en que se presume se encuentra el niño, niña o adolescente, si ello es necesario. No se reconocerá fuero alguno que impida o dificulte el cumplimiento de lo resuelto.

226. Cuando un niño, niña o adolescente ha sido llevado al extranjero con violación de las disposiciones del Código de la Niñez y Adolescencia y de las resoluciones judiciales sobre el ejercicio de la patria potestad y de la tenencia, los organismos competentes del Estado arbitrarán de inmediato todas las medidas necesarias para su retorno al país. Para el mismo efecto, el juez exhortará a los jueces competentes del Estado donde se encuentre el niño, niña o adolescente.

3. Derecho a visitas

227. En todos los casos en que el juez confíe la tenencia o el ejercicio de la patria potestad a uno de los progenitores, deberá regular el régimen de las visitas que el otro podrá hacer al hijo o hija. Cuando se hubiere decretado alguna medida de protección a favor del hijo o la hija por causa de violencia física, psicológica o sexual, el juez podrá negar el régimen de visitas respecto del progenitor agresor, o regular las visitas en forma dirigida, según la gravedad de la violencia. El juez considerará esta limitación cuando exista violencia intrafamiliar. Las medidas tomadas buscarán superar las causas que determinaron la suspensión.

⁴² Código de la Niñez y Adolescencia, arts. 118 a 121.

228. Si no existiere acuerdo entre los progenitores o entre los parientes que solicitan la fijación, o si el acuerdo al que han llegado fuere inconveniente para los derechos del hijo o la hija, el juez regulará las visitas teniendo en cuenta que, si se trata de un progenitor, la forma en que este ha cumplido con sus obligaciones parentales; y, los informes técnicos que estimen necesarios.

229. El juez extenderá el régimen de visitas a los ascendientes y demás parientes consanguíneos hasta el cuarto grado de la línea colateral. También podrá hacerlo respecto de otras personas, parientes o no ligadas afectivamente al niño, niña o adolescente.

230. El padre, la madre o cualquier persona que retenga indebidamente al hijo o hija cuya patria potestad, tenencia o tutela han sido encargadas a otro, o que obstaculice el régimen de visitas, podrá ser requerido judicialmente para que lo entregue de inmediato a la persona que deba tenerlo y quedará obligado a indemnizar los daños ocasionados por la retención indebida, incluidos los gastos causados por el requerimiento y la restitución. Si el requerido no cumple con lo ordenado, el juez decretará apremio personal en su contra, sin perjuicio de ordenar, sin necesidad de resolución previa, el allanamiento del inmueble en que se encuentra o se supone que se encuentra el hijo o hija, para lograr su recuperación.

231. En el Ecuador, estos mecanismos son frecuentemente accionados, así tenemos que en 2005 hubo 6.460 causas judiciales⁴³.

232. En la actualidad aún no se cuenta con fuentes de información sobre la evaluación del impacto real de estos mecanismos, en la vida de los niños, niñas y adolescentes, ni del grado de cumplimiento real de las resoluciones.

C. La reunión de la familia (artículo 10)

1. Hijos de migrantes ecuatorianos en el extranjero

233. En marzo de 2007, se creó la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), entidad adscrita a la Presidencia de la República, la misma que tiene como objetivo fundamental la definición y ejecución de las políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores, entidad pública que servirá de enlace en las acciones de atención, protección y desarrollo del migrante, conforme a los objetivos del Estado ecuatoriano.

234. Con anterioridad en 2002 se creó el Programa de ayuda, ahorro e inversión para los migrantes ecuatorianos y sus familias, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, y actualmente manejado por la SENAMI, para su funcionamiento contó con la asignación de un fondo de 5 millones de dólares, asignación que se ha mantenido hasta la actualidad. El programa tiene los siguientes objetivos: sustitución de deudas; crear sistemas de intermediación financiera y envío de remesas; establecer sistemas de ahorro para la inversión productiva; promover la inversión productiva en las comunidades de origen y promover las micro, pequeñas y medianas empresas en el territorio nacional; y otras formas programáticas.

⁴³ Véase el anexo VII.

235. El Estado tiene como objeto de política pública, la problemática de la migración por motivos económicos, siendo su compromiso brindar apoyo a la solución de esta, por lo que vio la necesidad de crear una dependencia estatal dirigida por migrantes para atención y protección de la población migrante y todos los ecuatorianos en el exterior.

236. Actualmente el 11% de niños, niñas y adolescentes tienen a uno o a los dos progenitores viviendo en el extranjero⁴⁴.

237. La emigración al extranjero ha dejado a muchos niños al cuidado de parientes. La proporción de niños que no viven con sus padres es mayor en las provincias con emigración al extranjero y, en particular, en las provincias del sur del país. En Cañar, por ejemplo, el 18% de los niños y niñas residentes en la provincia no viven con sus propios padres; en Azuay, Loja y Zamora Chinchipe, 1 de cada 10.

238. De acuerdo a la Encuesta de Condiciones de Vida de 2006, el 19% de las personas emigrantes eran jefes de familia, es decir, dejaron a alguien a cargo del sostenimiento de sus familias. Las mujeres jefas de hogar han emigrado menos que los hombres en la misma condición. De las familias receptoras de remesas, en 2005, el 51% tiene jefatura femenina, lo cual indica una recomposición importante de los roles y sistemas de mantenimiento de las familias alrededor de la emigración.

239. En este contexto se han impulsado procesos de reunificación familiar en algunos países de destino, sin embargo las leyes de los Estados Unidos y la Unión Europea solo garantizan el derecho a la reunificación familiar a migrantes regularizados y con permiso de residencia. Para acceder a este derecho, son los migrantes que están viviendo en el exterior (y no sus familiares en el Ecuador) quienes deben aplicar a una visa de reunificación familiar para uno o varios de sus familiares. Las solicitudes deben ser presentadas en la Policía de Migración del país de destino.

240. Muchos países europeos exigen que mientras se realizan los trámites de reunificación, las personas que van a ser reagrupadas permanezcan en el Ecuador, así el caso de España, en que estos no estarían en una situación legalizada y corren el riesgo de ser expulsados.

241. Los requerimientos para aplicar a una visa de reunificación cambian de acuerdo a las leyes del país de destino, por esta razón, antes de realizar una aplicación hay que revisar las normas de ese país. Sin embargo, hay algunas normas que son parecidas. Así, en los países de la Unión Europea y en los Estados Unidos, se puede reunificar a cónyuges, hijos e hijas menores de edad; y también se puede reunificar a otros familiares, bajo ciertas condiciones como los hijos e hijas mayores de edad, siempre que sean dependientes económicamente.

242. En el caso de los Estados Unidos, las leyes de ese país permiten la reunificación de los hijos e hijas del residente, ya casados, así como la familia política. En los países de España e Italia, no está reconocida la unión libre (parejas que no están legalmente casadas) y por esa razón no permiten la reunificación de convivientes.

⁴⁴ Ver el anexo XI.

243. Como medida de acción a favor de la población migrante, el Estado ecuatoriano a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, presentó en 2006 el Plan Nacional de Política Exterior (PLANEX 2020), en el que se diseñaron algunos objetivos de política exterior, entre los cuales se destaca la protección de los emigrantes⁴⁵.

244. Actualmente, pese a los esfuerzos del Ecuador en esta materia, aún no se cuenta con datos cualitativos ni cuantitativos que den cuenta de los avances en materia de reunificación familiar y otros procesos de reintegración familiar, que en el presente se dan en forma dispersa.

245. En el Plan nacional de desarrollo 2007-2010 se plantea como política el fomentar el retorno voluntario de emigrantes ecuatorianos, a través de estrategias como:

- a) Incentivo para el retorno de migrantes, para lo cual se plantea para 2008 un plan de retorno voluntario;
- b) Impulso a programas de reinserción laboral para investigadores y profesionales.

D. El pago de la pensión alimenticia del niño (artículo 27)

246. El Código de la Niñez y Adolescencia regula el derecho a alimentos de los niños, niñas y adolescentes, en este se determina este derecho como una prerrogativa que nace de la relación parentofilial, mira al orden público familiar y es intransferible, intransmisible, irrenunciable, imprescriptible y no admite compensación. Tampoco admite reembolso de lo pagado; ni aun en el caso de sentencia judicial que declare inexistente la causa que justificó el pago⁴⁶.

247. El artículo 128 del Código de la Niñez y Adolescencia, señala que tienen derecho a reclamar alimentos ante los juzgados de la niñez y adolescencia o en su falta ante los juzgados de lo civil:

- a) Los niños, niñas y adolescentes no emancipados;
- b) Los adultos hasta la edad de 21 años, si se encuentran cursando estudios superiores que les impidan o dificulten el dedicarse a alguna actividad productiva y carezcan de recursos propios suficientes;
- c) Las personas de cualquier edad que no estén en condiciones físicas o mentales de procurarse los medios para subsistir por sí mismos.

248. Para la prestación de alimentos, están obligados el padre y la madre, aun en los casos de limitación, suspensión o privación de la patria potestad; los hermanos que hayan cumplido 18 años y no estén comprendidos en los casos de los numerales 2 y 3 del artículo

⁴⁵ Los seis objetivos de política exterior del PLANEX son: defensa de la soberanía, protección de los emigrantes, protección de los derechos humanos, relaciones económicas internacionales, seguridad y cooperación internacional.

⁴⁶ Código de la Niñez y Adolescencia, libro segundo, título V.

anterior; los abuelos; y, los tíos⁴⁷. La prestación de alimentos procede aun en los casos en que el niño, niña o adolescente y el obligado convivan bajo el mismo techo.

249. El juez de la niñez y adolescencia podrá obligar al pago de prestación de alimentos en favor de un niño, niña o adolescente, a una persona cuya paternidad o maternidad no han sido legalmente establecidas, de acuerdo con las siguientes reglas⁴⁸:

- a) La prestación provisional de alimentos, podrá ordenarse desde que en el proceso obren indicios suficientes, precisos y concordantes que permitan al juez fundamentar una convicción sobre la paternidad o maternidad del demandado o demandada.
- b) Sin perjuicio de la utilización de otros medios de prueba que científicamente sean idóneos para demostrar la paternidad y en tanto ellos no sean utilizados, para la fijación de la prestación definitiva, el juez dispondrá, a petición de parte, el examen comparativo de los patrones de bandas o secuencias de ácido desoxirribonucleico (ADN) del niño, niña o adolescente y del o la demandada. Si el resultado es positivo, en la misma resolución que fije la prestación de alimentos definitiva, el juez declarará la paternidad o maternidad del o la demandada y dispondrá la correspondiente inscripción en el Registro Civil.
- c) Cuando el demandado se niega injustificadamente a someterse al examen señalado en este artículo, el juez le hará un requerimiento para que lo practique en el plazo máximo de diez días, vencido el cual, si persiste la negativa, se presumirá la paternidad o maternidad y el juez procederá como en el caso de resultado positivo del examen.
- d) Si el demandado, antes del requerimiento indicado en la regla anterior, funda su negativa para la práctica del examen en la circunstancia de carecer de recursos para sufragarlos, el juez ordenará que la oficina técnica practique un estudio social y emita el informe correspondiente en el plazo máximo de quince días. En el caso de que el informe confirme la alegación del demandado, el juez dispondrá que la junta cantonal de protección de su jurisdicción lo incluya, de inmediato en un programa del Sistema que cubra el costo del examen. Si el informe social es negativo para la pretensión del demandado, se procederá en la forma dispuesta en la regla anterior.
- e) Salvo el caso de carencia de recursos previsto en la regla anterior, los gastos que demanden las pruebas biológicas y las costas procesales; incluidos los gastos del estudio social, cuando lo hubiere, serán sufragados por el presunto padre o madre, quienes tendrán derecho a que se les reembolsen por quien ha reclamado la prestación, si el resultado de las pruebas descarta su paternidad, o maternidad.

⁴⁷ *Ibíd.*, art. 129.

⁴⁸ *Ibíd.*, art. 131.

- f) Se prohíbe practicar el examen señalado en la regla segunda de este artículo en la criatura que está por nacer; pero puede hacérselo en personas fallecidas, cuando ello sea necesario para establecer la relación de parentesco.

250. El Código de la Niñez y Adolescencia, establece que según los antecedentes del proceso, el juez podrá decretar los alimentos en una o más de las siguientes formas⁴⁹:

- a) Una pensión consistente en una suma de dinero mensual que deberá pagarse por mensualidades anticipadas, dentro de los cinco primeros días de cada mes.
- b) El depósito de una suma de dinero, la constitución de un usufructo, uso o habitación, la percepción de una pensión de arrendamiento u otro mecanismo similar, que aseguren rentas u otros frutos suficientes para la debida prestación de alimentos del beneficiario.
- c) El pago o satisfacción directos por parte del obligado, de las necesidades del beneficiario que determine el juez.
- d) El juez ordenará al recaudador la apertura de la tarjeta de pagos del obligado en la que consignará la pensión de alimentos respectiva a favor de la beneficiaria, beneficiario o quien legalmente lo represente.
- e) Cuando se trate del usufructo, uso, habitación o la percepción de la renta de arrendamiento de bienes inmuebles, el juez comprobará que no se encuentren limitados por otros derechos reales ni afectados por embargo, prohibición de enajenar y gravar, anticresis o cualquier otro gravamen o contrato que afecten o puedan impedir o dificultar dicho disfrute o percepción. La resolución que los decreta se inscribirá en el Registro de la Propiedad del cantón en que se encuentre ubicado el inmueble.

251. Con respecto a la cuantía y forma de prestación de los alimentos, subsidios legales o convencionales por carga familiar, prestaciones adicionales y otros, el artículo 135 del Código de la Niñez y Adolescencia detalla el procedimiento y los criterios.

252. Las resoluciones de alimentos, no causan ejecutoria, y podrán revisarse en cualquier tiempo; además su monto se ajustará de manera automática, en el mismo porcentaje en que se aumente el salario básico unificado⁵⁰.

253. La ley ecuatoriana establece el apremio personal del obligado a dar alimentos, hasta por 10 días, este plazo puede extenderse hasta por 30 días para los reincidentes, quien podrá ser liberado una vez cubiertas las pensiones que adeuda y gastos⁵¹.

⁴⁹ *Ibíd.*, art. 134.

⁵⁰ *Ibíd.*, art. 139.

⁵¹ *Ibíd.*, art. 141.

254. El juez además está facultado a decretar sin notificación previa al demandado, la prohibición de que el demandado se ausente del territorio nacional, inclusive para aquellos que se encuentren en mora de la resolución judicial⁵².

255. El progenitor que se encuentre en mora en el pago de la prestación de alimentos no podrá solicitar que se le entregue la patria potestad del hijo o hija beneficiario. El crédito del hijo o hija por concepto de prestación económica de alimentos, tiene privilegio de primera clase y preferirá a cualquier otro crédito.

256. De acuerdo al SINIÑEZ, en 2005 había 24.872 juicios por alimentos de esta clase, generalmente iniciados contra padres. De acuerdo a estadísticas del centro de cómputo del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), en los cinco primeros meses de 2007 se han presentado 2.753 demandas de alimentos, 301 más que las registradas en el mismo período de 2006, de un total de 6.056, que se presentaron en ese año. En Guayaquil en enero de 2007, 1.269 mujeres se acercaron a las cinco ventanillas de la pagaduría, para cobrar el dinero consignado por un total de 1.379 hombres demandados. En mayo, la cifra aumentó, de 1.526 padres que se acercaron a pagar, 1.437 mujeres acudieron para cobrar. En los primeros días de cada mes se atienden entre 200 a 300 personas, por cuanto el pago de las pensiones se fija normalmente en ese período.

257. Las mujeres embarazadas tienen derecho, desde el momento de la concepción, a alimentos para la atención de sus necesidades de alimentación, salud, vestuario, vivienda, atención del parto, puerperio, y durante el período de lactancia por un tiempo de 12 meses contados desde el nacimiento del hijo o hija; si la criatura muere en el vientre materno, o el niño o niña fallece luego del parto, la protección a la madre subsistirá hasta por un período no mayor a 12 meses contados desde que se produjo la muerte fetal o del niño o niña.

258. En el Ecuador los órganos encargados de la administración de justicia no cuentan con mecanismos que sirvan para verificar el real cumplimiento del pago de pensiones ni las cifras que se asignan en virtud de las resoluciones de pensión alimenticia.

E. Los niños privados de su medio familiar (artículo 20)

259. El Estado ecuatoriano establece a tenor del Código de la Niñez y Adolescencia⁵³ medidas de protección que constituyen acciones que adopta la autoridad competente, los jueces de la niñez y adolescencia, las Juntas Cantonales de Protección de Derechos y las entidades de atención en los casos contemplados por el Código de la Niñez y Adolescencia, mediante resolución judicial o administrativa, en favor del niño, niña o adolescente, cuando se ha producido o existe el riesgo inminente de que se produzca una violación de sus derechos por acción u omisión del propio Estado, la sociedad, sus progenitores o responsables o del propio niño o adolescente.

⁵² *Ibíd.*, art. 142.

⁵³ *Ibíd.*, art. 215.

260. Estas medidas de protección imponen al Estado, a sus funcionarios o cualquier ciudadano(a), incluidos los progenitores, parientes, personas responsables de su cuidado, maestros, educadores y el propio niño, niña o adolescentes, determinadas acciones con el objeto de hacer cesar el acto de amenaza, restituir el derecho que ha sido vulnerado y asegurar el respeto permanente de sus derechos.

261. En la aplicación de estas medidas que pueden ser una o más, se deben preferir aquellas que protejan y desarrollen los vínculos familiares y comunitarios y su aplicación no obsta la imposición de las sanciones que el caso amerite.

262. El Código de la Niñez y Adolescencia establece que estas medidas de protección son de dos clases: administrativas y judiciales⁵⁴.

263. Las medidas administrativas de protección pueden ser dispuestas indistintamente, por los jueces de la niñez y adolescencia y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, y las entidades de atención, que pueden ordenarlas en los casos expresamente previstos en el Código de la Niñez y Adolescencia:

- a) Las acciones de carácter educativo, terapéutico, psicológico o material de apoyo al núcleo familiar, para preservar, fortalecer o restablecer sus vínculos en beneficio del interés del niño, niña o adolescente;
- b) La orden de cuidado del niño, niña o adolescente en su hogar;
- c) La reinserción familiar o retorno del niño, niña y adolescente a su familia biológica;
- d) La orden de inserción del niño, niña o adolescente o de la persona comprometidos en la amenaza o violación del derecho, en alguno de los programas de protección que contempla el Sistema y que, a juicio de la autoridad competente, sea el más adecuado según el tipo de acto violatorio, como por ejemplo, la orden de realizar las investigaciones necesarias para la identificación y ubicación del niño, niña o adolescente o de sus familiares y el esclarecimiento de la situación social, familiar y legal del niño, niña o adolescente, la orden de ejecutar una acción determinada para la restitución del derecho conculcado, tal como: imponer a los progenitores la inscripción del niño, niña o adolescente en el Registro Civil o disponer que un establecimiento de salud le brinde atención de urgencia o que un establecimiento educativo proceda a matricularlo, etc.;
- e) El alejamiento temporal de la persona que ha amenazado o violado un derecho o garantía, del lugar en que convive con el niño, niña o adolescente afectado;
- f) La custodia de emergencia del niño, niña o adolescente afectado, en un hogar de familia o una entidad de atención, hasta por 72 horas, tiempo en el cual el juez dispondrá la medida de protección que corresponda.

⁵⁴ *Ibíd.*, art. 217.

264. Las medidas judiciales solo pueden ser ordenadas por los jueces de la niñez y adolescencia y son: el acogimiento familiar, el acogimiento institucional y la adopción.

265. Las juntas de protección de derechos y los jueces de la niñez y adolescencia tienen la responsabilidad de hacer el seguimiento de las medidas de protección que han ordenado, revisar su aplicación y evaluar periódicamente su efectividad, en relación con las finalidades que se tuvieron al momento de decretarlas que pueden ser sustituidas, modificadas o revocadas por la autoridad que las impuso.

1. El acogimiento familiar

266. Es una medida temporal de protección dispuesta por la autoridad judicial, que tiene como finalidad brindar a un niño, niña o adolescente privado de su medio familiar, una familia idónea y adecuada a sus necesidades, características y condiciones.

267. Durante la ejecución de esta medida, se buscará preservar, mejorar o fortalecer los vínculos familiares, prevenir el abandono y procurar la inserción del niño, niña o adolescente a su familia biológica, involucrando a progenitores y parientes.

268. La situación de pobreza de los progenitores y de los parientes dentro del tercer grado de consanguinidad en línea recta o colateral no es por sí misma razón suficiente para resolver el acogimiento familiar.

269. En el Ecuador las condiciones para el acogimiento familiar son:

- a) Ejecutarse en un hogar previamente calificado para el efecto, por la autoridad competente;
- b) Ejecutarse en una vivienda que, por su ubicación, permita que los niños, niñas y adolescentes sujetos a la medida, participen normalmente de la vida comunitaria y puedan utilizar todos los servicios que esta ofrece;
- c) Asegurar a los niños, niñas y adolescentes un adecuado proceso de socialización y garantizarles seguridad y estabilidad emocional y afectiva;
- d) Garantizar que las relaciones del niño, niña o adolescente acogido se desarrollen en un contexto familiar y sean personalizadas, de forma que se posibilite la construcción de su identidad y el desarrollo de la personalidad.

270. El niño, niña o adolescente que se encuentra en acogimiento familiar tiene derecho a percibir por parte de sus familiares hasta el tercer grado de consanguinidad, y en ausencia o imposibilidad de estos, por parte del Estado y los gobiernos seccionales, un aporte económico mensual suficiente para cubrir sus necesidades durante el tiempo que dure el acogimiento. La cuantía de este aporte económico es fijada semestralmente por el juez de la niñez y adolescencia.

2. Acogimiento institucional

271. Es una medida transitoria de protección, dispuesta por la autoridad judicial, en los casos en que no sea posible el acogimiento familiar, para aquellos niños, niñas o adolescentes que se encuentren privados de su medio familiar. Esta medida es el último recurso y se cumple únicamente en aquellas entidades de atención debidamente autorizadas.

272. Durante la ejecución de esta medida, la entidad responsable tiene la obligación de preservar, mejorar, fortalecer o restituir los vínculos familiares, prevenir el abandono, procurar la reinserción del niño, niña o adolescente en su familia biológica o procurar su adopción.

273. El Estado ecuatoriano establece un orden de prelación de las medidas de protección descritas, sin embargo es mayor el número de niños, niñas y adolescentes en acogimiento institucional frente a las otras medidas tendientes a la no institucionalización como el acogimiento familiar⁵⁵.

274. De acuerdo a la Dirección Nacional de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia el número de niños, niñas y adolescentes en acogimiento institucional privadas en sus distintas modalidades es de 10.943 acogidos⁵⁶.

275. El Estado administra y financia directamente a través del Ministerio de Inclusión Económica y Social cinco entidades de atención ubicados en dos provincias con una cobertura de 210 niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar.

276. En el Ecuador, de acuerdo a la cartera de Estado, mencionada, el número de niños, niñas y adolescentes en acogimiento familiar y apoyo familiar es de 578 y 803, respectivamente⁵⁷.

277. De acuerdo a la investigación "Evaluación de los programas y proyectos destinados a la protección y restitución de derechos a niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar"⁵⁸, realizada por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, con el financiamiento de la Cooperación Técnica Belga CTB-BTC, se tiene la siguiente información: el grupo mayoritario de los acogidos corresponde a las niñas que son el 57,54%. No fue posible determinar el género de un 1,48% de los niños debido a la inexistencia de dicha información en los registros o archivos de algunas de las entidades.

278. De la información existente, corresponde al género femenino, en los programas de acogimiento familiar el 56%, del género masculino el 36%; no existe información de un 8%; en acogimiento institucional el 54,08% es de género femenino; en tanto que del género masculino es el 45,92%; no existe información de un 1,19%.

⁵⁵ Informe de la Dirección Nacional de Atención Integral.

⁵⁶ Véase el anexo XII.

⁵⁷ Véase el anexo XIII.

⁵⁸ Febrero de 2007.

279. En cuanto a la edad de las niñas en acogimiento institucional, el grupo mayoritario es el comprendido entre los 6 a 11 años, que es el 21,47%. En acogimiento familiar, el grupo etario mayoritario de 1 a 5 años, es el 42,86% de los niños, niñas y adolescentes que cuentan con información.

280. Para el género masculino en acogimiento familiar, el grupo etario mayoritario de 1 a 5 años y de 6 a 11 años, es el 23,81% respectivamente. En acogimiento institucional el grupo mayoritario es el comprendido entre los 6 a 11 años, que es el 19,61% de los niños, niñas y adolescentes que cuentan con información.

281. El Estado ecuatoriano a través de la Dirección Nacional de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia desarrolla un programa destinado a cubrir parcialmente los gastos de educación de niños, niñas y adolescentes en acogimiento institucional con posibilidades de reinserción familiar y de aquellos que están en situación de vulnerabilidad para evitar su internamiento. Desde 2003 se ha ido incrementando el número de beneficiarios y el presupuesto de becas, así como cubrir la cobertura nacional en las 22 provincias con un total de 1.000 beneficiarios⁵⁹.

282. El Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA), a octubre de 2007, atendió a 354 niños, niñas y adolescentes en acogimiento familiar, y entregó becas cuyo monto es de 71 dólares mensuales.

283. De acuerdo a la Investigación a la que hemos hecho referencia⁶⁰, en el país existen 11 entidades privadas de acogimiento familiar que tienen registrado este programa (10 de ellas como segundo programa y una como programa exclusivo), sin embargo, solamente 6 de ellas tenían niños al momento de la visita realizada en la investigación.

284. De acuerdo a la misma investigación existe un porcentaje significativo de acogimientos familiares, familias acogientes que no forman parte de un programa debidamente autorizado y registrado de acogimiento familiar. Los jueces de la niñez y adolescencia, después de la entrada en vigor del nuevo Código de la Niñez y Adolescencia siguen disponiendo el acogimiento (o colocación) familiar sin que se cumplan los requisitos establecidos por la ley. Únicamente de un 48,66% de los niños privados del medio familiar existe constancia en su expediente de la legalización de su acogimiento familiar o institucional. El 51,34% de los niños, niñas y adolescentes no tiene legalizado su acogimiento.

285. El Estado ecuatoriano a través del Ministerio de Inclusión Económica y Social, y de su Dirección Nacional de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia, desarrolla el programa "Mi derecho a vivir en familia" en el que se han desarrollado modelos de intervención familiar con instrumentos y herramientas para lograr la restitución de este derecho.

⁵⁹ Véase el anexo XIV.

⁶⁰ "Evaluación de los programas y proyectos destinados a la protección y restitución de derechos a niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar", realizada por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, con el financiamiento de la Cooperación Técnica Belga CTB-BTC, febrero de 2007.

286. En el Ecuador para 2004 había 2.546 niños, niñas y adolescentes registrados en acogimiento, en tanto que en 2005 sumaban 2.570 a causa de situaciones de riesgo, abandono o maltrato⁶¹.

287. De acuerdo a la Investigación, "Evaluación de los programas y proyectos destinados a la protección y restitución de derechos a niños, niñas y adolescentes privados de su medio familia", realizada por el CNNA con el financiamiento de la Cooperación Técnica Belga CTB-BTC (2007), de los 3.128 niños, niñas y adolescentes acogidos, en el año 2006 ingresaron a las entidades, el 33,08%; el 19,01% lo hizo en el año 2005; no se tiene registro del 15,21% de ingresos; la causa de ingreso a las entidades de acogimiento nos determinan que, de los que tienen información entre las causas más numerosas se puede catalogar: abandono con el 22,85% de los ingresos, el 12,11% sería por falta de recursos económicos; y el 10,6% es por maltrato físico o emocional. No se tiene información del 7,1% de los motivos por los cuales ingresan.

288. Las condiciones que el personal de la entidad observa al momento del ingreso han sido las siguientes: el 56,93% tenía necesidad de atención médica por problema de salud; el 11,47% evidenciaba maltrato; el 8,1% tiene algún grado de discapacidad mental. El personal de las entidades de acogimiento no registró señas particulares en el 82,61% de los casos.

289. De acuerdo a la misma investigación el 34,09% de los motivos por los cuales una madre se ve obligada a abandonar a su hijo sería una combinación de factores socioeconómicos, sociales y culturales; el 15,91%, es un porcentaje alarmante que corresponde a madres adolescentes, otra causa es el elevado índice de violencia intrafamiliar que estarían enfrentando los hogares ecuatorianos reflejados en el 18,18% que son la suma del maltrato a la madre y al niño (9,09% respectivamente), un 9,09% corresponde a madres que no pudieron afrontar adecuadamente las necesidades especiales de niños y niñas (9,09%) como discapacidades y enfermedades crónicas de los niños (6,82 y 2,27% respectivamente) por el desconocimiento y sobre todo los elevados costos que significa: la atención medica, terapias, tratamientos, educación y/o cuidados especiales, por la falta de apoyo del Estado o instituciones privadas a las familias que enfrentan estas dificultades; serían algunas de las principales causas para que los niños, niñas y adolescentes sean abandonados en las instituciones de salud u hogares de acogimiento y protección de las mujeres.

290. Cabe indicar que el Estado ecuatoriano prohíbe el abandono de niños y niñas, por lo que la legislación penal establece que serán reprimidos con prisión de un mes a un año los que hubieren abandonado o hecho abandonar un niño en un lugar no solitario; y los que lo hubieren expuesto o hecho exponer, siempre que no sea en un hospicio o en casa de expósitos. Serán reprimidos con prisión de seis meses a tres años, los que hubieren abandonado o hecho abandonar a un niño en un lugar solitario; además serán reprimidos con prisión hasta con cinco años de privación de libertad si el niño o niña sufiere daños físicos a causa del abandono⁶².

⁶¹ Véase el anexo VIII.

⁶² Código Penal, art. 474.

F. La adopción (artículo 21)

291. Una vez constituido el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia conforme al nuevo Código de la Niñez, este cuerpo colegiado se constituyó como autoridad central en materia de restitución internacional de niños, niñas y adolescentes, según lo establecido en el Convenio Internacional de La Haya. Esta función ha llenado un gran vacío, por la existencia de numerosos casos de padres y madres de familia que necesitaban una instancia decisoria de reclamo por separación forzada de sus hijos.

292. La autoridad central, ejercida por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia también realizó una evaluación técnica de las agencias de adopción internacional que operan en el Ecuador.

293. La Dirección de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia (DAINA), del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) -antes Bienestar Social- ha informado sobre el establecimiento del Plan de fortalecimiento del Sistema Nacional de Adopciones, que incluye la capacitación a los jueces y a las instancias judiciales y administrativas competentes, para su trabajo en prevención del abandono y la promoción de la reinserción familiar.

294. Las estadísticas sobre las adopciones realizadas en el período del presente informe, reportan que las adopciones internacionales superan en número a las adopciones nacionales; así en 2006 hubieron 88 de las primeras frente a 27 de las segundas⁶³.

G. Los traslados ilícitos y la retención ilícita (artículo 11)

295. El Estado ecuatoriano ha suscrito y ratificado varios instrumentos internacionales que guardan relación con temas como el combate a la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes y la lucha contra el tráfico ilícito y trata de niños, niñas y adolescentes, entre ellos:

- a) Convenio de La Haya sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, de 25 de octubre de 1980;
- b) Convenio de La Haya sobre la protección de los niños y la cooperación en materia de adopción internacional, de 29 de mayo de 1991;
- c) Convenio de La Haya relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, de 19 de octubre de 1996;
- d) Convención sobre la obtención de alimentos en el extranjero, también conocida como Convención de Nueva York, de junio de 1956;
- e) Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias, ratificada en 2000 por el Ecuador;

⁶³ Véase el anexo XV.

- f) Convención Interamericana sobre restitución internacional de menores, ratificada el 25 de enero de 2002;
- g) Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores, ratificada el 20 de mayo de 2002.

296. El Código de la Niñez y Adolescencia establece en su artículo 109 que los niños, niñas y adolescentes ecuatorianos y extranjeros residentes en el Ecuador que viajen fuera del país con uno de sus progenitores deben contar con la autorización del otro.

297. En caso de que viajen solos o con terceros, requieren la autorización de los dos progenitores, salvo que uno de ellos esté privado de la patria potestad; o en su defecto, con la autorización del juez.

298. Cuando viajen solos o en compañía de terceros, en la autorización de salida deberá constar el motivo del viaje, el tiempo que permanecerán fuera del país y el lugar preciso de su residencia en el extranjero. Si se trata de salida por un tiempo superior a los seis meses, la autoridad que emitió la autorización la pondrá inmediatamente en conocimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, que deberá controlar permanentemente la localización, actividades y estado general de los niños, niñas y adolescentes que han salido del país en estas condiciones.

299. No se requiere autorización cuando viajen en compañía de los dos progenitores o uno de ellos cuente con la autorización del otro constando en documento público y debidamente autenticado en caso de haber sido otorgado en país extranjero. El o los progenitores podrán otorgar la autorización ante el juez o notario público. En caso de negativa, ausencia o incapacidad del padre o madre, el otro podrá solicitarla al juez, quien la otorgará o denegará, con conocimiento de causa, en un plazo no mayor de 15 días.

300. El Código de la Niñez y Adolescencia prohíbe el traslado y la retención de niños, niñas y adolescentes cuando violan el ejercicio de la patria potestad, el régimen de visitas o las normas sobre autorización para salir del país⁶⁴.

301. Los niños, niñas y adolescentes que han sido trasladados o retenidos ilegalmente, tienen derecho a ser reintegrados a su medio familiar y a gozar de las visitas de sus progenitores y otros parientes. El Estado tomará todas las medidas que sean necesarias para lograr el regreso y reinserción familiar del niño, niña o adolescente.

302. El artículo 121 del Código de la Niñez y Adolescencia establece que cuando un niño, niña o adolescente ha sido llevado al extranjero con violación de las normas y de las resoluciones judiciales sobre ejercicio de la patria potestad y de la tenencia, los organismos competentes del Estado arbitrarán de inmediato todas las medidas necesarias para su retorno al país. Para el mismo efecto, el juez exhortará a los jueces competentes del estado donde se encuentre el niño, niña o adolescente. El artículo 282 del Código de la Niñez y Adolescencia dispone que el procedimiento contencioso general, aplicable para el caso de restitución internacional, no podrá durar más de 50 días de término contados desde la citación con la demanda en primera instancia;

⁶⁴ Libro Segundo del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, título II y título III.

ni más de 25 días desde la recepción del proceso, tanto en segunda instancia como en el caso de casación.

303. El CNNA ha suscrito un convenio de cooperación con la Defensoría Social del Colegio de Abogados de Pichincha con el objeto de brindar asistencia jurídica gratuita a las partes del proceso de restitución internacional de niños, niñas o adolescentes en aplicación del Convenio de La Haya de 1980.

304. Mediante Resolución N° 23 de 2005, el CNNA en cumplimiento de lo prescrito por el artículo 195 del Código de la Niñez y Adolescencia, designó a quien fuere Presidente del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia como autoridad central para el cumplimiento de los instrumentos internacionales y las disposiciones legales correspondientes. Para el cumplimiento de estas funciones, cuenta con un equipo técnico de especialistas en derechos de niñez y adolescencia; derecho internacional público y privado; y, relaciones internacionales.

305. Mediante Resolución N° 27 de 2005 del CNNA se crea y regula el funcionamiento de la Unidad de Relaciones Internacionales de la autoridad central para el cumplimiento de los instrumentos internacionales que le corresponde asesorar al Presidente del CNNA, en su calidad de autoridad central del Ecuador, en todo lo relacionado a la aplicación de los instrumentos internacionales. Entre otras actividades realiza además:

- a) Todas aquellas conducentes a dar trámite a los procesos que correspondan en aplicación a los convenios internacionales vigentes;
- b) Dar seguimiento a todos los trámites que en aplicación a los convenios internacionales se estén procesando;
- c) Participar en representación de la autoridad central en todas las actividades que para tal efecto le delegue.

H. Los abusos y el descuido (artículo 19), incluidas la recuperación física y psicológica y la reintegración social (artículo 39)

306. El Código de la Niñez y Adolescencia establece en el artículo 72 que es deber de todas las personas intervenir en el acto para proteger a un niño, niña o adolescente en casos flagrantes de maltrato, abuso sexual, tráfico y explotación sexual y otras violaciones a sus derechos; y requerir la intervención inmediata de la autoridad administrativa, comunitaria o judicial por lo que todas las personas que por su profesión u oficio tengan conocimiento de un hecho de esta naturaleza deberán denunciarlo dentro de las 24 horas siguientes de dicho conocimiento ante cualquiera de los fiscales, autoridades judiciales o administrativas competentes, incluida la Defensoría del Pueblo, como entidad garante de los derechos fundamentales

307. Conforme lo expresado en el artículo 67, el Código de la Niñez y Adolescencia considera maltrato a:

"Toda conducta, de acción u omisión, que provoque o pueda provocar daño a la integridad o salud física, psicológica o sexual de un niño, niña o adolescente, por parte de cualquier persona, incluidos sus progenitores, otros parientes, educadores y personas a

cargo de su cuidado; cualesquiera sean el medio utilizado para el efecto, sus consecuencias y el tiempo necesario para la recuperación de la víctima. Se incluyen en esta calificación el trato negligente o descuido grave o reiterado en el cumplimiento de las obligaciones para con los niños, niñas y adolescentes, relativas a la prestación de alimentos, alimentación, atención médica educación o cuidados diarios; y su utilización en la mendicidad."

308. El maltrato psicológico es el que ocasiona perturbación emocional, alteración psicológica o disminución de la autoestima en el niño, niña o adolescente agredido. Se incluyen en esta modalidad las amenazas de causar un daño en su persona o bienes o en los de sus progenitores, otros parientes o personas encargadas de su cuidado.

309. El maltrato es institucional cuando lo comete un servidor de una institución pública o privada, como resultado de la aplicación de reglamentos, prácticas administrativas o pedagógicas aceptadas expresa o tácitamente por la institución; y cuando sus autoridades lo han conocido y no han adoptado las medidas para prevenirlo, hacerlo cesar, remediarlo y sancionarlo de manera inmediata.

310. Sin perjuicio de lo que dispone el Código Penal sobre delitos sexuales, la pornografía infantil y el delito de trata de personas y trata de personas con fines de explotación sexual para los efectos de la protección integral y especial, el Código de la Niñez y Adolescencia establece las siguientes definiciones:

- a) Abuso sexual es todo contacto físico, sugerencia de naturaleza sexual, a los que se somete un niño, niña o adolescente, aun con su aparente consentimiento, mediante seducción, chantaje, intimidación, engaños, amenazas, o cualquier otro medio⁶⁵.
- b) Prostitución infantil es la utilización de un niño, niña o adolescente en actividades sexuales a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución. Pornografía infantil es toda representación, por cualquier medio, de un niño, niña y adolescente en actividades sexuales explícitas, reales o simuladas; o de sus órganos genitales, con la finalidad de promover, sugerir o evocar la actividad sexual⁶⁶.
- c) Tráfico de niños, niñas o adolescentes es su sustracción, traslado o retención, dentro o fuera del país y por cualquier medio, con el propósito de utilizarlos en la prostitución, explotación sexual o laboral, pornografía, narcotráfico, tráfico de órganos, servidumbre, adopciones ilegales u otras actividades ilícitas. Se consideran medios de tráfico, entre otros, la sustitución de persona, el consentimiento fraudulento o forzado y la entrega o recepción de pagos o beneficios indebidos dirigidos a lograr el consentimiento de los progenitores, de las personas o de la institución a cuyo cargo se halla el niño, niña o adolescente⁶⁷.

⁶⁵ Código de la Niñez y Adolescencia, art. 68.

⁶⁶ *Ibíd.*, art. 69.

⁶⁷ *Ibíd.*, art. 70.

311. Para efectos del Código de la Niñez y Adolescencia se considera pérdida de niños, niñas o adolescentes, su ausencia voluntaria o involuntaria del hogar, establecimiento educativo u otro lugar en el que se supone deben permanecer, sin el conocimiento de sus progenitores o responsables de su cuidado⁶⁸.

312. El Estado ecuatoriano para la prevención de estos hechos ha adoptado medidas legislativas, administrativas, sociales, educativas y de otra índole, necesarias para proteger a los niños, niñas y adolescentes:

- a) La asistencia a la niñez y adolescencia y a las personas responsables de su cuidado y protección, con el objeto de prevenir estas formas de violación de derechos a través del Programa de protección especial;
- b) La prevención e investigación de los casos de maltrato, abuso y explotación sexual, tráfico y prevención a través del sistema judicial;
- c) La búsqueda, recuperación y reinserción familiar, en los casos de pérdida, plagio, traslado ilegal y tráfico;
- d) El fomento de una cultura de buen trato en las relaciones cotidianas entre adultos, niños, niñas y adolescentes a través de las distintas acciones descritas en los acápite correspondientes de este informe.

313. Para la protección de niños, niñas y adolescentes en cuanto consumo y uso indebido de bebidas alcohólicas, tabaco, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el Estado ecuatoriano ha establecido medidas a través de un programa del Ministerio de Educación sobre la prevención del uso indebido de drogas.

314. Así también, la participación en la producción, comercialización y publicidad de las sustancias y objetos y el uso de armas, explosivos y sustancias que pongan en riesgo su vida o su integridad personal está restringida de acuerdo a las normas respectivas, descritas en los distintos acápite de este informe.

315. El Código de la Niñez y Adolescencia, sin perjuicio de las sanciones establecidas en el Código Penal y otras normas, establece algunas medidas de protección para los casos de niños niñas o adolescentes víctimas de alguna de las conductas descritas⁶⁹:

- a) Allanamiento del lugar donde se encuentre el niño, niña o adolescente, víctima de la práctica ilícita, para su inmediata recuperación. La medida solo podrá ser decretada por el juez de la niñez y adolescencia, quien la dispondrá de inmediato, sin formalidad alguna.
- b) Custodia familiar o acogimiento institucional.

⁶⁸ *Ibíd.*, art. 71.

⁶⁹ *Ibíd.*, art. 79.

- c) Inserción del niño, niña o adolescente y familia en un programa de protección y atención.
- d) Concesión de boletas de auxilio a favor del niño, niña o adolescente, en contra de la persona agresora.
- e) Amonestación al agresor.
- f) Inserción del agresor en un programa de atención especializada.
- g) Orden de salida del agresor de la vivienda, si su convivencia con la víctima implica un riesgo para la seguridad física, psicológica o sexual de esta última; y de reingreso de la víctima, si fuere el caso.
- h) Prohibición al agresor de acercarse o mantener cualquier tipo de contacto con la víctima.
- i) Prohibición al agresor de proferir amenazas, en forma directa o indirecta, contra la víctima o sus parientes.
- j) Suspensión del agresor en las tareas o funciones que desempeña.
- k) Suspensión del funcionamiento de la entidad o establecimiento donde se produjo el maltrato institucional, mientras duren las condiciones que justifican la medida.
- l) Participación del agresor o del personal de la institución en la que se haya producido el maltrato institucional, en talleres, cursos o cualquier modalidad de eventos formativos.
- m) Seguimiento por parte de los equipos de trabajo social, para verificar la rectificación de las conductas de maltrato.

316. Hasta la presentación de este informe no se ha podido determinar cifras que cuantifiquen las medidas aplicadas por los organismos correspondientes, a fin de verificar tampoco el grado de cumplimiento de las mismas.

I. El examen periódico de las condiciones de internación (artículo 25)

317. El acogimiento institucional es una medida transitoria de protección dispuesta por la autoridad judicial, en los casos en que no sea posible el acogimiento familiar, para aquellos niños, niñas o adolescentes que se encuentren privados de su medio familiar. Esta medida es el último recurso y se cumplirá únicamente en aquellas entidades de atención debidamente autorizadas.

318. Durante la ejecución de esta medida, la entidad responsable tiene la obligación de preservar, mejorar, fortalecer o restituir los vínculos familiares, prevenir el abandono, procurar la reinserción del niño, niña o adolescente en su familia biológica o procurar su adopción⁷⁰.

319. En el Ecuador la acogida a niños, niñas y adolescentes en una institución pública o privada, al igual que el acogimiento familiar, no es una solución definitiva para la restitución de los derechos de niños, pero pueden formar parte de un proyecto de vida para un niño.

320. De acuerdo a la investigación realizada por el CNNA y la Cooperación Técnica Belga CTB-BTC (ya mencionada), se identificaron 106 entidades que realizan acogimiento institucional en 14 provincias.

321. El ingreso en instituciones es la medida de protección menos deseable, especialmente si se prolonga. Sin embargo en el Ecuador se constata que la acogida en instituciones sigue constituyendo hoy la medida de protección del niño más frecuentemente utilizada.

322. La referida investigación indica que de un total de 3.128 niños privados de su medio familiar registrado en el 2006, un 44,25% (1.384 niños tienen legalizado el acogimiento por un juez de la niñez y adolescencia o por la Comisaría de la Mujer y la Familia (la terminología es diversa: acogimiento institucional, inserción institucional, custodia, custodia emergente, protección entre las más comunes). De un 2,3% (72 niños) se ha iniciado el proceso para la legalización y se encuentra en trámite; y, para algunos niños que recién ingresaron, al momento de la investigación aún tenían pendiente la presentación de la solicitud de legalización.

323. La misma investigación establece que de la información que consta en los expedientes de los niños, niñas y adolescentes, se pudo constatar que únicamente en diez casos consta un plazo para la medida de protección, a pesar de ser casi siempre plazos ambiguos o indefinidos.

324. Cabe citar el caso de dos internamientos por protección, dispuestos por la Comisaría de la Mujer y la Familia, que estableció hasta que aparezca la madre, un acogimiento institucional dispuesto por un juez de la niñez y adolescencia que establece el plazo de cuatro años; en dos ocasiones se establece el acogimiento hasta que disponga el juzgado; en dos trámites se menciona el plazo de hasta arreglar su situación o hasta establecer su situación; un acogimiento institucional tiene el plazo de cuatro años; una resolución dispone el acogimiento institucional hasta la mayoría de edad.

325. Con respecto a las soluciones para que los niños egresen de la institución y tengan una familia permanente y propia, en los expedientes consta que el para un 2,89% de niños (40 niños) se ha iniciado un trámite de reinserción familiar tenencia por parte de familiares, un 8,89% (123) tienen declaratoria de adoptabilidad y un 7,95% tiene iniciado el trámite de declaratoria de adoptabilidad (110 niños), un 1,21% está en proceso de adopción (21 niños), un 2,24% tiene trámites iniciados de esclarecimiento de la situación legal o de investigación judicial y policial para identificar y ubicar a familiares (31 niños).

326. La investigación y evaluación de los programas y proyectos destinados a la protección y restitución de derechos a niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar realizada por

⁷⁰ *Ibíd.*, art. 232.

el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) con el financiamiento de la Cooperación Técnica Belga CTB-BTC es un insumo que servirá para el mejoramiento y generación de políticas públicas que permitan superar las dificultades en el manejo del acogimiento y de la adopción de niños, niñas y adolescentes.

VIII. SALUD BÁSICA Y BIENESTAR

A. La supervivencia y el desarrollo (artículo 6)

327. El artículo 48 de la Constitución política de la República preceptúa que es obligación del Estado, la sociedad y la familia, promover con máxima prioridad el desarrollo integral de niños y adolescentes y asegurar el ejercicio pleno de sus derechos. En todos los casos se aplicará el principio del interés superior de los niños, y sus derechos prevalecerán sobre los de los demás.

328. El Código de la Niñez y Adolescencia reconoce en el artículo 26 el derecho a una vida digna de las niñas, niños y adolescentes que les permita disfrutar de las condiciones socioeconómicas necesarias para su desarrollo integral.

329. En 2004, el Estado ecuatoriano determinó en el Plan nacional decenal de protección integral de la niñez y adolescencia, la política de garantizar el acceso de niñas y niños menores de 5 años a servicios, programas y proyectos de desarrollo infantil con calidad. Dentro de las estrategias para el cumplimiento de la política, se determinan:

- a) Reestructuración del sector de desarrollo infantil, en una primera etapa al interior de las instituciones del frente social (Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación, Ministerio de Inclusión Económica y Social) y después en el conjunto de país (Sistema Nacional de Promoción de Desarrollo Infantil) tendiente a fortalecer el rol rector estatal para normar el funcionamiento de las diferentes modalidades de atención y determinan estándares de calidad;
- b) Diseño e implementación de un programa de titulación y profesionalización para educadores y educadoras de desarrollo infantil.

330. A través del Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Estado garantiza el desarrollo de programas y proyectos de desarrollo infantil. Por otro parte, apoya económicamente la labor del Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA), que implementa acciones de prevención, protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes en los centros de desarrollo infantil. En el año 2003 el Ministerio de Bienestar Social ahora Ministerio de Inclusión Económica y Social, creó el Fondo de Desarrollo Infantil⁷¹, con el objeto de financiar los programas y proyectos que ejecuta este ministerio, a favor de la infancia, mediante modelos de atención infantil adecuados a las realidades y necesidades locales, en el marco del cumplimiento de la universalidad de los derechos de los niños y niñas menores de 5 años.

⁷¹ Mediante Acuerdo ministerial N° 0466, publicado en el *Registro Oficial* N° 115 de 1° de julio de 2003.

331. En 2006, 411.444⁷² niñas y niños menores de 5 años son atendidos en los programas de desarrollo infantil del Ministerio de Inclusión Económica y Social y del INNFA, distribuidos de la siguiente forma:

- a) Fondo de Desarrollo Infantil (para menores de 5 años), a octubre de 2007 reporta un total de 251.000 niñas y niños beneficiarios, en temas de educación inicial, capacitación familiar, adiestramiento en nutrición, entre otros, mediante la ejecución de proyectos en estos ámbitos y diferentes modalidades de atención, entre ellos cuenta con una modalidad destinada a niñas y niños indígenas. El Estado ecuatoriano destinó 37.542.324 dólares en el año 2007 para su ejecución.
- b) La Operación Rescate Infantil (ORI) (para menores de 5 años) atiende durante ocho horas diarias a los menores en un proceso que incluye acciones en salud, educación inicial y nutrición, con un fuerte componente comunitario. Su inversión para 2007 ascendió a 26.506.388 dólares.
- c) El INNFA (familias de pobreza extrema) atiende a 147.000 niñas y niños hasta los 6 años de edad⁷³. Tiene como objetivo contribuir a mejorar las condiciones de vida en especial en su estado nutricional, salud y desarrollo a través de las diferentes modalidades de desarrollo infantil, que incluye las estrategias: complementación alimentaria con el Nutrinfa, educación inicial, formación en hábitos alimentarios y saludables y prevención de la salud en niñas, niños y sus familias con la participación del Estado y la sociedad civil.

332. Una de las metas propuestas por el Estado hasta el 2010, incorporadas en el Plan nacional de desarrollo y operativizadas en la agenda social de la niñez y adolescencia impulsada por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, es el de ejecutar la política de "Mejorar el desarrollo cognitivo de los niños en edades tempranas". La política comprende la articulación de los sistemas de atención infantil en edades tempranas con el sistema educativo formal, que permita una estimulación del desarrollo cognitivo en los niños y niñas ecuatorianas, potenciando sus capacidades para el futuro. Las estrategias a desarrollar son:

- a) Articulación de los programas y servicios públicos de desarrollo infantil que incluyan salud, alimentación, educación inicial a la población con menos acceso a dichos servicios;
- b) Definición de estándares de calidad de los servicios de desarrollo infantil;
- c) Promoción de la estimulación temprana de niños y niñas;
- d) Articulación del desarrollo infantil con la educación inicial.

⁷² Sistema Matraca SIISE 4.5.

⁷³ INNFA, noviembre de 2007, protección integral.

B. Los niños con discapacidades (artículo 23)

333. En el Ecuador existen más de 1.608.334 personas con discapacidad, lo cual equivale a un 12,14% de la población total del Ecuador. El 51,6% (829.739) de las personas con discapacidad en el Ecuador son mujeres, y el 48,4% (778.594) son hombres⁷⁴.

De 1.608.334 personas con discapacidad en el Ecuador, según el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), existe 83.000 niñas, niños y adolescentes con algún tipo de discapacidad, representando el 1,7% del total de niñas, niños y adolescentes del país. Como se observa en el cuadro, los adolescentes son el grupo que mayor porcentaje presenta.

Cuadro 12

Niñas, niños y adolescentes con discapacidad

Grupos etarios	Porcentaje	Número	Total de niñas, niños y adolescentes
Niños(as) y adolescentes	1,7	83.107	4.795.631
De 0 a 5 años	1,1	16.972	1.599.720
De 6 a 11 años	2,0	31.946	1.639.528
De 12 a 17 años	2,2	34.189	1.556.383
De 18 a 29 años	2,4	61.216	2.600.952
Más de 30 años	8,9	421.237	4.760.025

Fuente: Censo de población y vivienda (2001) INEC. Elaboración: SIISE.

334. Del total de niñas, niños menores de 5 años con discapacidad, el 54,80% presenta discapacidad funcional, 15,80% estructural y el 5% presenta discapacidad mixta, a diferencia de la población de entre 5 y 17 años, donde el 62% presenta limitaciones graves estructurales y el 38% presenta limitaciones graves funcionales. Según los datos del SIISE, del total de niñas, niños y adolescentes con discapacidad el 78,54% estudian, las diferencias entre urbano, rural y etnias no son considerables, no existe una brecha pronunciada entre ellos, promediando así, 4 ó 5 puntos de diferencia.

⁷⁴ CONADIS, "Ecuador: la discapacidad en cifras: Análisis de resultados de la Encuesta Nacional de Discapacidades, ibíd., BID, INEC, Banco Mundial, Quito, marzo de 2005, págs. 12 y 13.

Cuadro 13

Niños(as) y adolescentes con discapacidad que estudian

		Porcentaje de niños PCD que estudian	Población entre 5 y 17 años con deficiencia
País		78,54	217.206
Área residencial	Urbano	82,72	139.470
	Rural	71,04	77.736
Región natural	Sierra	81,13	89.348
	Costa	76,84	115.423
	Amazonía	75,66	12.435
Sexo	Hombre	78,01	117.969
	Mujer	79,17	99.237
Grupos de edad	5 a 11 años	86,55	120.013
	12 a 14 años	75,70	50.069
	15 a 17 años	61,17	47.123
Etnia	Indígena	63,06	11.034
	Afroecuatoriano	87,86	2.641
	Mestizos, blancos, otros	79,70	176.058
Quintiles de ingreso	20% más pobre	71,70	52.354
	2º quintil	73,20	55.766
	3º quintil	80,90	46.578
	4º quintil	83,00	36.405
	20% más rico	93,50	24.688

Fuente: Encuestas de Empleo y Desempleo (ENEMDU)-INEC. Año: noviembre de 2004.
 Elaboración: SIISE.

335. Frente a esta realidad, el Estado ecuatoriano en la Constitución política de la República garantiza en el artículo 50, que adoptará las medidas que aseguren a los niños y adolescentes con discapacidad, atención preferente para su plena integración social. Además el artículo 53 garantiza la integración social y equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, y señala además, la obligación de establecer medidas que permitan su acceso a la educación y de medidas que eliminen las barreras arquitectónicas.

336. Con la vigencia del Código de la Niñez y la Adolescencia en 2003, el Estado establece:

"Artículo 42. Los niños, niñas y adolescentes con discapacidades tienen derecho a la inclusión en el sistema educativo, en la medida de su nivel de discapacidad. Todas las Unidades Educativas están obligadas a recibirlos y a crear los apoyos y adaptaciones físicas, pedagógicas, de evaluación y promoción adecuadas a sus necesidades.

Artículo 55. Además de los derechos y garantías generales que la ley contempla a favor de los niños, niñas y adolescentes, aquellos que tengan alguna discapacidad o necesidad especial gozarán de los derechos que sean necesarios para el desarrollo integral de su personalidad hasta el máximo de sus potencialidades y para el disfrute de una vida plena, digna y dotada de la mayor autonomía posible, de modo que puedan participar activamente en la sociedad, de acuerdo a su condición..."

337. El Estado asegurará el ejercicio de estos derechos mediante su acceso efectivo a la educación y a la capacitación que requieren; y la prestación de servicios de estimulación temprana, rehabilitación, preparación para la actividad laboral, esparcimiento y otras necesarias, que serán gratuitos para los niños, niñas y adolescentes cuyos progenitores o responsables de su cuidado no estén en condiciones de pagarlos.

338. El 17 de enero de 2002, mediante el *Registro Oficial* N° 496 se publicó el reglamento de educación especial que normaliza y viabiliza la atención educativa de los niños y jóvenes con necesidades educativas especiales derivadas o no de una discapacidad y/o superdotación en el sistema educativo ecuatoriano. El término "Necesidades educativas especiales", se refiere a todos los niños, niñas y jóvenes cuyas necesidades se derivan de su capacidad o sus dificultades de aprendizaje.

339. El 21 de febrero de 2003, con la vigencia del reglamento general de la Ley sobre discapacidades, el Estado regula la formación inclusiva para niños y niñas con necesidades especiales al establecer que corresponde al Ministerio de Educación la responsabilidad de: establecer un sistema educativo inclusivo para que los niños y jóvenes con discapacidad se integren a la educación general; ampliar progresivamente los programas y acciones de integración en la educación general básica y media; controlar el funcionamiento de las instituciones de la educación formal en el ámbito de las discapacidades, brindando asesoría, capacitación y recursos para optimizar su función, y defender los derechos a la educación de las personas con discapacidad⁷⁵.

340. Otras responsabilidades que corresponden al Ministerio de Educación incluyen el diseño y ejecución de planes nacionales de integración educativa, que facilite la educación de los niños y jóvenes con necesidades educativas especiales en el sistema general; la capacitación de los docentes del sistema general y especial para la integración; el diseño y capacitación a las instituciones educativas de todo el país sobre las adaptaciones curriculares, métodos, técnicas y sistemas de evaluación para aplicarse en la educación integrada (en los diferentes niveles del sistema educativo de las niñas y jóvenes con necesidades especiales), entre otras.

341. En respuesta a estas disposiciones, el reglamento orgánico funcional del Ministerio de Educación establece que corresponde a la División de Educación Especial, el diseño e instrumentación de procedimientos para facilitar la integración de alumnos discapacitados a la escuela regular; la formulación de adaptaciones curriculares; coordinar la capacitación a nivel provincial; ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos para mejorar la calidad de atención a las personas con necesidades educativas especiales a nivel nacional; actualizar y regular los instrumentos tecnicopedagógicos de investigación y evaluación para mejorar la calidad de atención a los niños con discapacidades; difundir los servicios, programas y proyectos que se ejecutan en favor de la integración social de las necesidades educativas especiales; evaluar planes, programas, proyectos y convenios destinados a la atención de la población con necesidades educativas especiales; y establecer una coordinación permanente con dependencias ministeriales, organismos nacionales e internacionales que tienen a su cargo programas afines⁷⁶.

⁷⁵ Reglamento general de la Ley sobre discapacidades, arts. 5 y 65.

⁷⁶ Reglamento orgánico funcional del Ministerio de Educación, art. 70.

342. La División de Educación Especial, encargada de facilitar la educación de niñas, niños y adolescentes con necesidades educativas especiales dentro del sistema educativo, está estructurada por 21 departamentos provinciales, 15 centros de diagnóstico y orientación psicopedagógica, 12 equipos multiprofesionales, programa de apoyo en todas las provincias, programa de integración en todas las provincias, 159 instituciones de educación especial, 318 aulas de apoyo psicopedagógico y 120 aulas de integración. Trabaja con cinco categorías de atención: discapacidad intelectual, discapacidad visual, discapacidad auditiva, discapacidad física, discapacidad sordo ceguera, problemas de aprendizaje y superdotación.

343. La División hasta 2005 tenía cobertura de instituciones de educación especial, 13.000 alumnos atendidos; programa de apoyo: 10.797 alumnos; centros de diagnóstico y orientación psicopedagógica: 5.875.

Cuadro 14

Niñas y niños integrados en escuelas regulares

Provincia	Número de niñas y niños atendidos
Azuay	946
Bolívar	40
Cañar	120
Chimborazo	359
Cotopaxi	135
El Oro	455
Esmeraldas	486
Galápagos	72
Guayas	3.299
Imbabura	171
Loja	453
Los Ríos	444
Manabí	655
Morona	135
Napo	82
Pastaza	126
Pichincha	1.101
Sucumbíos	52
Tungurahua	197
Zamora	67
Total	9.395

Fuente: Ministerio de Educación. División de Educación Especial, primer trimestre de 2007. *Elaboración:* Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

344. En 2003, el Ministerio de Educación elabora el modelo de atención en educación especial, y elabora instrumentos tecnicopedagógicos de la educación especial, para la integración educativa a la secundaria y formación laboral. El sistema educativo cuenta con siete guías de capacitación a docentes, una por cada discapacidad en los temas de: problemas de aprendizaje, evaluación súper pedagógica, superdotación intelectual y marco teórico.

345. Por otro lado, en 2004, con el propósito de trabajar la inclusión de las niñas, niños y adolescentes con discapacidades en la educación regular, el Estado ecuatoriano capacitó a 10.000 docentes a nivel nacional e inició la construcción del Plan nacional de educación inclusiva, que en la actualidad se encuentra en proceso de revisión. El plan propone como política la "Universalización del acceso, permanencia y promoción en todos los niveles y modalidades del sistema educativo ecuatoriano equiparando oportunidades para los estudiantes con necesidades educativas especiales con o sin discapacidad y superdotación", a través de:

- a) Implementar e impulsar la política de educación inclusiva;
- b) Mejorar la enseñanza básica para adaptarla a las necesidades de los estudiantes más vulnerables;
- c) Potenciar la educación inicial para niños, niñas con necesidades especiales;
- d) Mejorar la vinculación formativa con la incorporación laboral

346. En 2007, el Estado aprueba el Acuerdo ministerial N° 361⁷⁷, que determina un reglamento de atención educativa a los estudiantes que presentan necesidades educativas especiales, asociadas a las superdotación intelectual altas capacidades y talentos.

347. Por otro lado, mediante Decreto ejecutivo N° 338 de 23 de mayo de 2007, el Gobierno nacional declara política de Estado la prevención de discapacidades, y la atención y rehabilitación integral de las personas con discapacidad. Y dispone la aplicación y ejecución en forma prioritaria y preferente, del programa "Ecuador sin barreras".

348. A partir de este decreto, la Vicepresidencia de la República desarrolla el proyecto "Ecuador sin barreras", con el objetivo de promover la inclusión e integración de las personas con discapacidad en la vida social, política, deportiva, cultural, educativa y económica en condiciones de equidad. El programa permitirá que 1.500 niños y niñas menores de 5 años puedan participar en centros de estimulación temprana que serán equipados para el efecto, gracias también a los convenios que se firmarán con 100 municipios del Ecuador. El Estado asignó al programa 4 millones de dólares, de los que la mitad serán invertidos en adquisición de prótesis y equipos de audición.

⁷⁷ 27 de septiembre de 2007.

349. Los retos a futuro del Estado ecuatoriano se plasman en el Plan nacional de desarrollo, en el que la Vicepresidencia de la República y la Secretaría de Solidaridad Ciudadana plantean algunas líneas de acción, como:

- a) Promover y proteger los derechos de las personas con discapacidad a través de la creación de una procuraduría que atienda a las personas con discapacidad;
- b) Proveer ayudas técnicas, insumos médicos y medicinas para compensar o neutralizar el efecto de la discapacidad;
- c) Creación de un programa de mejoramiento de la accesibilidad al medio físico.

C. La salud y los servicios sanitarios (artículo 29)

350. La Constitución política de 1998 incorpora un capítulo dedicado a la salud, con cinco artículos del 42 al 46, en los cuales se destaca, el derecho a la salud, la gratuidad de los programas y acciones de salud pública para todas y todos, la promulgación de la Ley orgánica del Sistema Nacional de Salud y su reglamento.

351. Así también, el Código de la Niñez y Adolescencia de 2003, reconoce los derechos de supervivencia y desarrollo de los niñas, niños y adolescentes con 13 artículos del 20 al 32, en los cuales se destaca el derecho a una vida digna; responsabilidad del Estado en relación al derecho de salud; obligaciones de los establecimientos de salud; y, el derecho a la seguridad social.

352. En cuanto a la institucional en el sector salud, el artículo 45 de la Constitución política determina la organización de un Sistema Nacional de Salud, que se integrará con las entidades públicas, autónomas, privadas y comunitarias del sector. Funcionará de manera descentralizada, desconcentrada y participativa.

353. El Sistema Nacional de Salud tiene como objetivos:

- a) Garantizar el acceso equitativo y universal a servicios de atención integral de salud, a través del funcionamiento de una red de servicios de gestión desconcentrada y descentralizada;
- b) Proteger integralmente a las personas de los riesgos y daños a la salud; al medio ambiente de su deterioro o alteración;
- c) Generar entornos, estilos y condiciones de vida saludables;
- d) Promover la coordinación, la complementación y el desarrollo de las instituciones del sector;
- e) Incorporar la participación ciudadana en la planificación y veeduría los niveles y ámbitos de acción del Sistema Nacional de Salud.

354. Actualmente el Sistema Nacional de Salud está integrado por:

- a) Ministerio de Salud Pública y sus entidades adscritas;
- b) Ministerios que participan en el campo de la salud;
- c) El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) e Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISPOL);
- d) Organizaciones de salud de la fuerza pública: fuerzas armadas y policía nacional;
- e) Las facultades y escuelas de ciencias médicas y de la salud de las universidades y escuelas politécnicas;
- f) Junta de Beneficencia de Guayaquil;
- g) Sociedad de Lucha contra el Cáncer (SOLCA);
- h) Cruz Roja Ecuatoriana;
- i) Organismos seccionales: consejos provinciales, consejos municipales y juntas parroquiales;
- j) Entidades de salud privadas con fines de lucro: prestadoras de servicios, de medicina prepagada y aseguradoras;
- k) Entidades de salud privadas sin fines de lucro: ONG, servicios pastorales y fiscomicionales;
- l) Servicios comunitarios de salud y agentes de la medicina tradicional y alternativa;
- m) Organizaciones que trabajan en salud ambiental;
- n) Centros de desarrollo de ciencia y tecnología en salud;
- o) Organizaciones comunitarias que actúen en promoción y defensa de la salud;
- p) Organizaciones gremiales de profesionales y trabajadores de la salud;
- q) Otros organismos de carácter público, del régimen dependiente o autónomo y de carácter privado que actúen en el campo de la salud.

355. El Sistema Nacional de Salud cuenta con una autoridad sanitaria nacional que es el Ministerio de Salud Pública, entidad a la que corresponde el ejercicio de las funciones de rectoría en salud; así como la responsabilidad de la aplicación, control y vigilancia del cumplimiento de Ley orgánica de salud. El Ministerio de Salud Pública ha establecido la organización institucional por procesos como eje conductor de su trabajo, garantizando eficiencia y eficacia de sus recursos. Es así como define cuatro tipos de procesos que apoyan el mejoramiento de la calidad: procesos habilitantes de apoyo; procesos gobernantes en donde se encuentra la Ministra

de Salud; procesos habilitantes de asesoría en donde encontramos el control del sistema de gestión; y, los procesos agregadores de valor que conjugan la demanda y la oferta de los servicios de salud. Dentro de los procesos agregadores de valor se encuentra:

- a) La clasificación de oferta y demanda en salud;
- b) Normatización del Sistema Nacional de Salud;
- c) Control y mejoramiento en salud pública;
- d) Control y mejoramiento en gestión de servicios de salud;
- e) Control y mejoramiento en vigilancia sanitaria

356. La décima transitoria del Código de la Niñez y Adolescencia establece la adecuación de los diferentes organismos e instituciones, de conformidad con la Ley orgánica que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia que tiene como propósito garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia.

357. El Estado ecuatoriano en el transcurso del período 2003-2007 ha adoptado políticas públicas y leyes para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes determinados en la Convención de los Derechos del Niño. Es así como ha elaborado planes nacionales que atacan problemáticas diversas.

1. La Ley orgánica de salud⁷⁸

358. El 22 de diciembre de 2006, en el *Registro Oficial* N° 423, entra en vigencia la Ley orgánica de salud, norma que define claramente a la salud como un derecho humano fundamental, por lo tanto determina la responsabilidad del Estado en su promoción y protección, considera los problemas de salud asociados a la realidad social, cultural, étnica, generacional y de género, económica y ambiental actual. Abarca las enfermedades emergentes, crónico degenerativas, transmisibles y no transmisibles; los problemas sociales asociados a los accidentes y las violencias; las medicinas tradicional y alternativa. Regula la incorporación de los avances técnicos y científicos, adecuándolos a las necesidades actuales y busca garantizar la calidad de los productos, acciones, bienes y servicios en salud. Busca fortalecer la coordinación intersectorial, así como conferir bases normativas sólidas al rol rector del Estado en la salud, facilitando la participación de la sociedad, en el entendido de que la salud es un compromiso de todos. Norma y regula los servicios de salud y el ejercicio de las profesiones de salud.

359. La ley garantiza el acceso de los adolescentes a los programas de salud sexual y salud reproductiva, determina que el embarazo en adolescentes es un problema de salud pública, así como la obligatoriedad de implementar acciones de prevención y atención en salud integral, sexual y reproductiva dirigida a mujeres y hombres, con énfasis en adolescentes sin costo.

⁷⁸ Véase el anexo XVI.

2. Reformas a la Ley de maternidad gratuita y atención a la infancia

360. La Ley de maternidad gratuita y atención a la infancia (LMGYAI) entró en vigencia el 9 de septiembre de 1994. El objetivo de esta ley es fortalecer e integrar las acciones de salud a favor de los grupos más vulnerables de la población, madres, niñas y niños menores de 5 años. De manera general, el Ministerio de Salud Pública, es el responsable de la aplicación de la ley, en el marco de la Ley de descentralización del Estado y de participación social y de acuerdo al Sistema Nacional de Salud. Además, en el Ministerio de Salud Pública se creó la Unidad de Gestión de la Ley de maternidad gratuita, como órgano operativo del Programa de maternidad gratuita, encargado de operativizar la ley desde el nivel central como órgano rector, y de reproducir los contenidos técnicos y, adicionalmente, ser el enlace entre el nivel político y el nivel técnico.

361. Es necesario anotar que esta ley tuvo, hasta el año 1998, una visión únicamente orientada hacia la atención hospitalaria y no se desarrollaron actividades de promoción de la salud reproductiva u otras relacionadas con el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. Es así como el 23 de julio de 1998 el Estado ecuatoriano aprueba la reforma a la ley donde se introdujeron conceptos de salud reproductiva, proponiendo cambios fundamentales en el imaginario de los prestadores de servicios de salud, pues se incorporó una visión integradora de salud reproductiva, respondiendo así a las necesidades de las mujeres adultas y adolescentes de contar con servicios que proporcionan calidad, oportunidad y calidez en la atención.

362. El 16 de julio de 2007, el Tribunal Constitucional declara inconstitucional la palabra "excepto SIDA" del artículo 2 literal a) de la ley, ampliando así la cobertura de los esquemas básicos de tratamiento de todas las enfermedades de transmisión sexual.

3. Plan estratégico multisectorial de la respuesta nacional al VIH/SIDA 2007-2015⁷⁹

363. Al presentar un plan multisectorial, el Estado ecuatoriano busca marcar la diferencia entre infección y epidemia, la primera, como un problema de salud, la segunda, como un problema de desarrollo. Sobre todo quiere poner énfasis en un abordaje en donde se plantee a la prevención como una estrategia, igual o más eficaz, para responder al VIH, que la atención y el tratamiento, dentro de este nuevo concepto el trabajo con niñas, niños y adolescentes cumple un factor fundamental, es así que se lo aborda como un sector prioritario y estratégico dentro del plan.

364. Los sectores prioritarios identificados y validados en el proceso de construcción del plan son:

- 1º sector prioritario: Atención, empoderamiento y promoción de derechos de las personas viviendo con el VIH/SIDA, incorporar la atención integral a los NNA que viven con VIH/SIDA que antes estaban invisibilizados.

⁷⁹ Véase el anexo XVII.

- 2º sector prioritario: Prevención del VIH/SIDA en niños, niñas, adolescentes y jóvenes, a través del aseguramiento del ejercicio progresivo de sus derechos.
- 3º sector prioritario: Prevención de la transmisión vertical (madre hijo) y protección de niños expuestos perinatales.
- 4º sector prioritario: Reducción de la mayor exposición y riesgo frente al VIH/SIDA, promoción de derechos en hombres gay, otros hombres con comportamiento bisexual y personas transexuales.
- 5º sector prioritario: Promoción de derechos, prevención de ITS/VIH/SIDA, y desarrollo de habilidades para el sexo seguro en personas que ejercen el trabajo sexual y sus clientes.
- 6º Sector prioritario: Promoción de relaciones equitativas de género entre hombres y mujeres, derechos y reducción de la violencia contra las mujeres.
- 7º sector prioritario: Suministro de sangre segura en personas receptoras.
- 8º sector prioritario: Promoción de derechos, atención y comportamientos sexuales seguros en personas privadas de libertad, policía y militares.
- 9º sector prioritario: Inclusión de la población refugiada y solicitante de asilo en respuestas nacionales de prevención y atención, y reducción de la vulnerabilidad y comportamientos de riesgo.
- 10º sector prioritario: Promoción de comportamientos sexuales seguros y reducción del estigma y la discriminación en la población en general y en grupos móviles.

4. Plan nacional de prevención del embarazo en adolescentes

365. El 25 de septiembre de 2007, el Estado ecuatoriano en respuesta al incremento en el país del número de los nacimientos en madres adolescentes 8,7%⁸⁰, elabora el Plan nacional de prevención del embarazo en adolescentes que pretende disminuir el embarazo en adolescentes mediante el fortalecimiento institucional de los servicios de salud, educación y protección social, en un marco de coordinación interinstitucional con activa participación de adolescentes y jóvenes, y con el compromiso de la sociedad civil incluidos los medios de comunicación. La meta del Plan al 2010 es reducir en un 25% el embarazo de las adolescentes, meta que se encuentra incorporada en el Plan nacional de desarrollo.

366. El Plan nacional tiene como propósitos específicos:

- a) Implementar un sistema nacional de información, sobre la situación del embarazo en adolescentes que permita la construcción de políticas públicas integrales e

⁸⁰ CEPAR-ENDEMAIN, 2004.

intersectoriales acordes a la realidad nacional y local en el marco del sistema de información nacional de niñez y adolescencia;

- b) Implementar un sistema integrado de monitoreo y evaluación;
- c) Fortalecer la rectoría del Estado para la protección integral de los adolescentes;
- d) Implementar servicios de atención integral, con énfasis en salud sexual y reproductiva y prevención del embarazo en adolescentes;
- e) Garantizar la participación de los adolescentes en la construcción e implementación de políticas públicas integrales e intersectoriales de prevención del embarazo en adolescentes a nivel nacional y local.

5. Plan nacional de reducción de la mortalidad neonatal

367. El 22 de agosto de 2007, el Estado ecuatoriano presentó el Plan nacional de reducción de la mortalidad neonatal, con el objetivo de contribuir a la disminución de la mortalidad infantil, especialmente la mortalidad neonatal. Las estrategias de intervención que determina son:

- a) Abordaje del trabajo del parto pretérmino;
- b) Prevención de malformaciones congénitas del tubo neural;
- c) Reanimación cardiopulmonar neonatal;
- d) Implementación y/o fortalecimiento del componente neonatal de la estrategia AIEPI en toda la red del Sistema Nacional de Salud.

6. Política nacional de salud y derechos sexuales y reproductivos⁸¹

368. En abril de 2005, el Estado ecuatoriano a través del Ministerio de Salud Pública formula la Política nacional de salud y derechos sexuales y reproductivos con el objetivo de garantizar los derechos sexuales y reproductivos de sus ciudadanos. Además construye un plan de acción 2006-2008 para su ejecución.

369. Dicha política tiene como fin disminuir las brechas existentes entre los enunciados de derechos, especialmente sobre salud sexual y salud reproductiva y el ejercicio y goce de los mismos. Para ello propone seis lineamientos de política:

- a) Ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos;
- b) Intersectorialidad;
- c) Promoción de la igualdad entre hombres y mujeres;

⁸¹ Véase el anexo XVIII.

- d) Construcción de ciudadanía en salud, derechos sexuales y reproductivos y participación social;
- e) Disminución de la mortalidad materna;
- f) Reforma del sector salud para el acceso universal a servicios de salud sexual y salud reproductiva y humanización de los servicios de salud.

370. Por otra parte, el Estado ecuatoriano está interesado en fortalecer la problemática del VIH/SIDA por lo que realizó en 2002 la aprobación del reglamento de la Ley para la prevención y asistencia integral de VIH/SIDA y fomenta el proyecto de ley de respuesta integral al VIH/SIDA, sustitutiva de la Ley de prevención y asistencia integral del VIH-SIDA, instrumentos concertados con enfoque multisectorial a diferencia de la anterior ley.

7. El desarrollo sectorial

371. En el marco de las políticas y leyes anteriormente descritas, el Estado ecuatoriano ejecuta acciones que apoyan a garantizar el ejercicio del derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de enfermedades, así en el sector salud actúan varios subsectores, el subsector público a través del Ministerio de Salud Pública, que es el mayor proveedor. Es la institución con el mayor número de establecimientos, se estima que tiene una cobertura para casi las dos cuartas partes de la población. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) cubre al 25% de la población del país, incluyendo al seguro social campesino; el seguro de las fuerzas armadas y el de la policía, las ONG, la Junta de Beneficencia de Guayaquil y la Sociedad de Lucha contra el Cáncer cubren el 15% de la población. El sector privado con fines de lucro se estima que cubre un 10% de la población (4% prepago y 6% pago directo)⁸².

372. Es importante destacar el esfuerzo realizado por el Consejo Nacional de Salud al iniciar la construcción participativa y descentralizada del Sistema Nacional de Salud a partir de la vigencia de la Ley orgánica del Sistema Nacional de Salud, desde septiembre de 2002.

373. En este marco, el Estado ecuatoriano a través del Ministerio de Salud Pública está fortaleciendo las capacidades institucionales de regulación y rectoría de la autoridad sanitaria nacional a través de las propuestas de reforma y política en salud que se plantearon en el III Congreso por la Salud y la Vida desarrollado en abril de 2007 y que se están sistematizando para llevarlos a la Asamblea Constituyente. Por otra parte, se ha iniciado en el Ministerio de Salud una reingeniería de procesos que permita transformar el modelo de gestión, hacia una administración por procesos y resultados para monitorear el impacto y desempeño de planes y programas en variables de resultado. Dentro de esta reingeniería se identifican los tres grupos de acciones de salud: a) acciones de promoción, actúan fundamentalmente a nivel de la sociedad y de los grupos de población, su impacto sobre la salud se produce mediante las modificaciones del modo de vida y de las condiciones de vida de la sociedad; b) acciones de prevención, dependiendo del problema actúan en la sociedad, los grupos y los individuos y c) acciones de curación y rehabilitación, son de mayor resolución en el nivel individual.

⁸² Consejo Nacional de Salud, INEC 2006.

374. El Plan nacional de desarrollo construido por la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) ha definido dos metas a cumplir en este campo hasta 2010:

- a) Promover el desarrollo sectorial, la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, esta política promueve dos líneas estratégicas de acción:
 - i) Recuperar el protagonismo público y social, la soberanía y autodeterminación en la formulación participativa de políticas públicas y programas incluyentes y movilizadores por la salud y la vida desde lo local; promover un desarrollo sectorial integrado que facilite la planificación, regulación y gestión;
 - ii) Garantizar el acceso de toda la población a servicios de salud e infraestructura sanitaria, erradicar las inequidades, la exclusión y la discriminación, recuperando con ello la salud como un derecho y el bienestar como un hecho colectivo.
- b) Fortalecer la gestión y el desarrollo del talento humano, su respuesta oportuna, con calidad y calidez a los requerimientos de salud, con esta política se pretende garantizar la formación y disponibilidad de personal con dominio para responder a las necesidades de salud de la población. El primer componente de la política consiste en la generación de programas que formen personal con conocimiento y destrezas para resolver los principales problemas de salud de la población, la ejecución del nuevo modelo familiar, comunitario, intercultural y que asigna prioridad a la atención primaria de salud. El segundo componente afirma el requerimiento de ampliar la disponibilidad de personal para la función salud, especialmente en el sector rural y urbanoperiférico, pero fundamentalmente con la dotación de condiciones laborales que los estimulen, fortalezcan su compromiso y solidaridad con los requerimientos de salud de la población.

8. Protección integral de salud

375. En 2007, el Estado ecuatoriano implementa como línea de política el mejoramiento de la calidad y capacidad resolutoria de la Red Pública de Salud del Ministerio de Salud a través del Programa de extensión de la protección social en salud para toda la población con equidad. Para ello, el 11 de marzo de 2007 mediante Decreto ejecutivo N° 175⁸³, declara el estado de emergencia sanitaria en los servicios de salud del Ministerio de Salud Pública, otorgando así hasta la actualidad 53.111.000 dólares destinados a ampliar horario de consulta externa a 8 horas y 12 horas en unidades priorizadas, atención de emergencia de 24 horas en hospitales y resolución de problemas de atención médica represados (listas de espera en cirugía, atención de especialidades), medicamentos genéricos gratuitos.

376. Otra propuesta de reforma es la implementación del modelo de salud familiar y comunitario, a través de equipos básicos de atención, con responsabilidades de atención a 1.000 familias en el área urbana y 600 en el área rural. Han formulado el sustento teórico y se han conformado los primeros 150 equipos en la provincia de Guayas. Se tiene previsto la firma

⁸³ Véase el anexo XIX.

de compromisos de gestión entre el nivel central y las direcciones provinciales de salud para establecer metas y resultados para supervisión y seguimiento.

377. El Estado ecuatoriano en el año 2006, para lograr el aseguramiento universal de salud en el plazo de diez años, implementó el Programa de aseguramiento universal de salud, que comprende la estructuración y ejecución de un seguro que cubre inicialmente, de forma subsidiada, a la población del primer y segundo quintil de la base Selben. El aseguramiento universal de salud, declarado política prioritaria, se inició con la firma de convenios con los gobiernos locales de Guayaquil, Quito, Cuenca y Manta. La población total estimada para la cobertura de aseguramiento es de 670.768, pertenecientes a los quintiles uno y dos, Guayaquil 135.000; Cuenca 109.871; Quito 308.000 y Manta 117.897.

378. En la actualidad, el Estado ecuatoriano cambia la visión y transforma la protección social en salud en política prioritaria del Ministerio de Salud Pública, con miras a la universalización del acceso a los servicios de salud públicos a nivel nacional, con un nuevo modelo de atención familiar y comunitario e incluye el anterior Programa de aseguramiento en salud, que se mantiene vigente en los cantones de Quito, Guayaquil y Cuenca. La perspectiva es garantizar un eficiente Sistema Nacional de Salud que no haga necesario este régimen subsidiado de seguro.

379. Por otra parte, desde 2001 en el que se iniciaron las fumigaciones en la frontera colombo ecuatoriana, se presentó un incremento de casos de enfermedades dermatológicas y claras afectaciones en el ámbito de la productividad agrícola que han perjudicado el derecho a la alimentación y el derecho a beneficiarse del producto y del trabajo propio. El Estado ecuatoriano denunció a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, las afectaciones en salud que sufría la población de la frontera, además que los aviones de fumigación, a más de irrespeter la franja de 10 km, ingresaban a territorio ecuatoriano. En 2007 el Relator Especial del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Paúl Hunt, visitó el Ecuador para analizar la situación de salud de las personas que viven en la frontera norte, quien hizo sustantivas observaciones a estos procedimientos y recomendó al vecino país la imperiosa necesidad de suspender definitivamente las fumigaciones con glifosato por los graves daños a la salud de la población de frontera.

9. Control de las enfermedades de salud pública con alto impacto epidemiológico

380. En el período 2005-2006, frente a la problemática del VIH-SIDA, el Estado ecuatoriano inicia una respuesta multisectorial, con enfoque social de derechos. Así fue que trabajaron el Ministerio de Salud Pública conjuntamente con el Ministerio de Trabajo y Empleo, el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, el CONAMU, con el apoyo de la cooperación internacional española, el PNUD, Plan Internacional, CARE, la GTZ y ONUSIDA.

381. A partir de 2002, el Estado ecuatoriano, a través del Ministerio de Salud Pública, específicamente del Programa Nacional del SIDA, empieza a brindar tratamiento antirretroviral TAR a las personas viviendo con VIH/SIDA (PVVS), además se intenta cubrir al 100% de embarazadas VIH positivas identificadas.

382. Tomando en cuenta la diversidad de los subsectores de salud, tanto del público como del privado, en esta área de atención, el Ministerio de Salud Pública suma sus servicios a los

ofrecidos por el seguro social, las fuerzas armadas, la policía y ciertos hospitales privados como el Hospital Vozandes en Quito y los de la Junta de Beneficencia en Guayaquil.

383. En 2003, el Estado firma con el Fondo Global la realización de un proyecto de lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria de 14 millones de dólares para un período de cuatro años. El proyecto del Fondo Global en VIH/SIDA busca cumplir con nueve objetivos: a) poblaciones con prácticas de riesgo (HSH, TS y otros), b) adolescentes escolarizados a través del Plan Nacional de Educación de la Sexualidad y el Amor (PLANESA) del Ministerio de Educación, c) ampliación del acceso a 38 centros de servicios de consejería y pruebas voluntarias con fortalecimiento de la red de laboratorios y de servicios de sangre, d) ampliación de la cobertura del manejo sindrómico de las ITS, e) mejoramiento de la disponibilidad de condones, f) fortalecimiento de la atención materno-infantil y disminución de la transmisión madre-hijo, g) atención integral a las PVVS que incluya la entrega de ARV con fortalecimiento de los laboratorios de referencia, h) fortalecimiento de los mecanismos de exigibilidad y de participación ciudadana de las PVVS, i) incorporación de la problemática de ITS/VIH/SIDA en la agenda pública.

384. Hasta la actualidad el Estado ecuatoriano ha realizado grandes esfuerzos para fortalecer la atención materno-infantil, amplió la cobertura del manejo sindrómico de las ITS con la capacitación masiva del personal de salud del Ministerio de Salud Pública, fuerzas armadas, policía, IESS, Seguro Social Campesino, etc. Se ha fortalecido la atención materno-infantil y la disminución de la transmisión madre-hijo, cuya meta está próxima a cumplirse, esta es: "Promover que 200.000 mujeres accedan a realizarse la prueba de tamizaje para detección del VIH/SIDA (y que) el 80% de las mujeres VIH+ reciban tratamiento profiláctico", apoyado con un fuerte componente de comunicación, la Campaña Nacional de Información para la prevención de la transmisión vertical que se caracteriza por su cobertura nacional y por su diseño intersectorial⁸⁴.

385. Por otro lado, la Vicepresidencia de la República inició el 1º de noviembre de 2007, un programa destinado a mejorar la calidad de vida de niños viviendo con VIH/SIDA, mediante el fortalecimiento de la capacidad de las clínicas que funcionan en los hospitales pediátricos "Baca Ortiz" de Quito e "Icaza Bustamante" de Guayaquil, para lo cual destinó 992.000 dólares. El programa permitirá que los dos hospitales amplíen las capacidades de sus centros de tratamiento, seguimiento y control con el objetivo de garantizar una adecuada e integral atención a los infantes con VIH/SIDA, además de garantizar el equipamiento de laboratorios, la provisión de vacunas no contempladas en el Plan ampliado de inmunizaciones y la adquisición de lotes de insumos nutricionales.

386. Es importante señalar que si bien los progresos de la respuesta al VIH/SIDA en todos los ámbitos han sido fundamentales, aún no se ha podido evitar que la epidemia siga incrementándose y que afecte principalmente a las personas pobres y vulnerables. En el

⁸⁴ Participaron en el diseño los siguientes actores: UNICEF, OPS, Maternidad Gratuita, Proyecto Fondo Global, KIMIRINA, CRS, RedSIDA Azuay, Plan Internacional, CNNA, Cruz Roja, Fundación VIHDA y la Dirección de Comunicación Social del MSP. Se sensibilizó además a editorialistas y periodistas de los medios de comunicación quienes apoyaron la campaña.

Ecuador, la epidemia se encuentra en fase concentrada con tendencia al crecimiento, observándose valores de seroprevalencia superiores al 5% en ciertos grupos vulnerables (HSH) e inferiores al 1% en gestantes⁸⁵.

387. En el país existen evidencias que demuestran que la epidemia avanza en la población en general, afectando a los jóvenes, los hombres y las mujeres heterosexuales, así como a los niños [1]. Respecto a las niñas, niños y adolescentes se han registrado 77 casos, en 2003 (0 a 9 años); 102, en 2004 (0 a 14 años); 65, en 2005 (0 a 13 años) y 94, en 2006 (0 a 14 años). El Programa Nacional del SIDA reporta un acumulado de 343 casos desde el año 2002 a 2005, nacidos de madres VIH positivas.

388. El Estado ecuatoriano a través del Programa Ampliado de Inmunizaciones ha realizado el control de enfermedades, así, a los 9 años sin sarampión, 16 años sin poliomielitis, 6 años sin fiebre amarilla y 1 año sin rubéola; disminución de casos de tos ferina; ausencia de casos de difteria y disminución de la tendencia de neumonías y meningitis por Hib.

389. Por otro lado, en 2006 con el fin de contribuir a reducir la mortalidad y morbilidad infantil de las enfermedades prevenibles por vacunación, el Estado ecuatoriano incorporó dos nuevas vacunas destinadas a niñas, niños y adolescentes dentro del Programa Ampliado de Inmunizaciones, se ha incorporado la vacuna contra la influenza destinada a niñas y niños de 6 a 23 meses de edad; hepatitis B para adolescentes escolares de 12 a 14 años correspondientes a 7º, 8º y 9º de educación básica, con tres dosis y en el 2007 se ha incorporado la vacuna de Rotavirus para niñas y niños de 2 a 6 meses de edad, apoyada de la Campaña de vacunación influenza estacional. El Estado destinó 25.416.267,88 dólares al Programa para el año 2007.

10. Mortalidad neonatal de niñas y niños

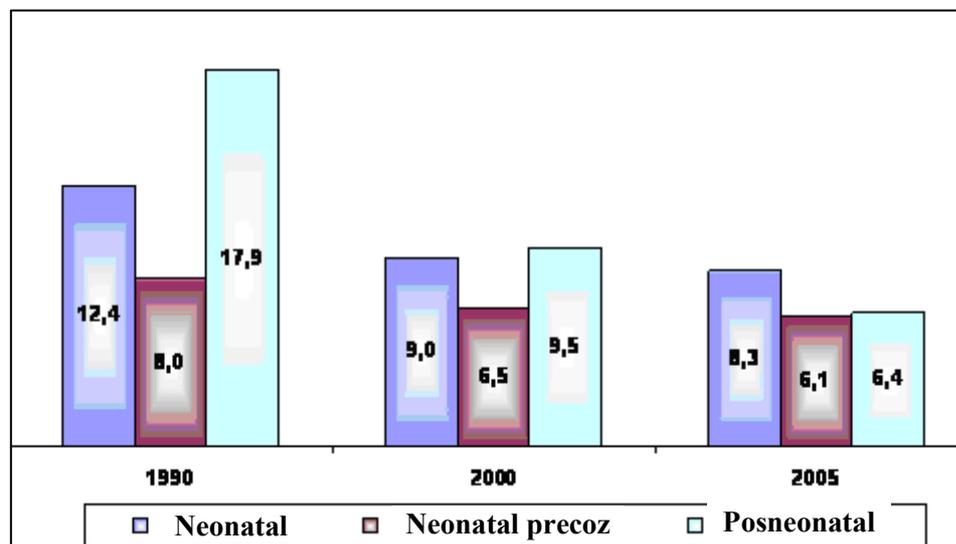
390. Según el diagnóstico para el Plan nacional de desarrollo elaborado por SENPLADES, el riesgo de muerte tiene variaciones según la edad y actualmente es muy alto en la etapa neonatal. Es importante anotar, que las(os) niñas(os) recién nacidos, mueren principalmente debido a los trastornos relacionados con la prematuridad, retardo del crecimiento fetal, sepsis bacteriana, hipoxia, malformaciones congénitas del corazón, neumonías, otras afecciones respiratorias, desnutrición fetal y diarreas. Las intervenciones en los niños se hace prioritaria e impostergable⁸⁶. Es importante destacar y llamar la atención sobre el hecho que, en 2005, un poco más de la mitad de las defunciones de menores de un año suceden antes de que cumplan el primer mes de vida, porcentaje que muestra incluso un incremento comparado con 1990.

⁸⁵ Información tomada del Plan Estratégico VIH-SIDA 2007-2015.

⁸⁶ MSP-2007. Micro área de salud de la niñez. Proyecto fortalecimiento de la atención integral de la niñez.

Gráfico 7

Tasas de mortalidad neonatal, neonatal precoz y posneonatal, Ecuador, 1990-2005



Tasa por 100.000 nacidos vivos. El valor de la tasa se estima considerando como denominador el número de nacidos vivos de cada año y los registrados un año después de su nacimiento.

Fuente: MSP-INEC. Anuarios de estadísticas vitales nacimientos y defunciones. *Elaboración:* CISMIL.

391. En el marco del Plan de Reducción de la Mortalidad Neonatal, a fin de atender esta situación, el Estado ecuatoriano ha destinado hasta la actualidad un monto de 207.000 dólares de los EE.UU. para proyectos y programas de salud de la niñez. Se encuentra en proceso la implementación, adecuación tecnológica y equipamiento de hospitales de referencia, que cuentan con unidades de neonatología en el país. Hasta el momento 14 de las 22 provincias del país han recibido capacitaciones en las estrategias de intervención del Plan y se ha entregado el material necesario para la atención en los servicios de salud.

392. Se ha dado capacitación en el componente neonatal de la estrategia AIEPI en todos los hospitales de segundo y tercer nivel de atención, del Ministerio de Salud en todo el país. El 50% del equipo de salud de las redes de primer y segundo nivel de atención de todo el país están aplicando las normas de atención de los diferentes componentes de atención a la niñez y de la estrategia AIEPI.

11. Mortalidad materna

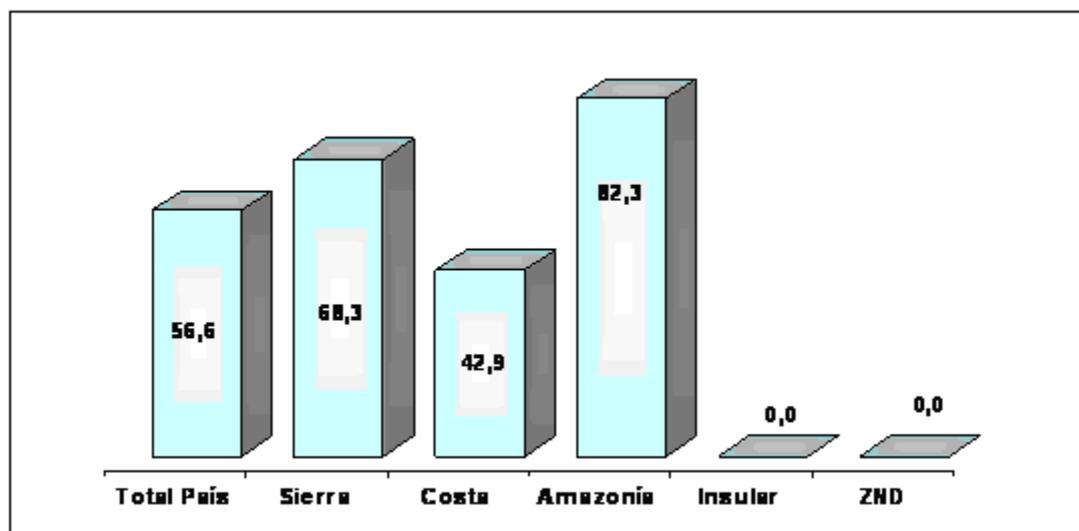
393. Es evidente que la mortalidad materna, así como la morbilidad asociada a sus factores determinantes, constituye un grave problema de salud pública que revela algunas de las más

profundas inequidades en las condiciones y calidad de vida de la población. Asimismo, es un reflejo del estado de salud de las mujeres en edad reproductiva, de su acceso a los servicios de salud y de la calidad de la atención que reciben.

394. El daño a la salud materna tiene muchas implicaciones resultantes, en varios casos, de las limitaciones en los momentos de la atención de los embarazos y partos, pero fundamentalmente del posparto. Según los informes del Ministerio de Salud Pública, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en el Ecuador en 1990 la razón de mortalidad materna fue de 117,2 por cada 100.000 nacidos vivos y en 2005, de 56,6. Provincias como Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Bolívar, Chimborazo, Cañar, Loja, Sucumbíos y Napo presentan valores sensiblemente mayores al total nacional. Por regiones la Sierra y la Amazonía tienen valores sensiblemente más altos al promedio nacional.

Gráfico 8

**Razón de mortalidad materna, total país y regiones,
Ecuador, 2005**



Razón por 100.000 nacidos vivos. El valor se estima considerando como denominador el número de nacidos vivos registrados el año de su nacimiento y un año después.

Fuente: MSP-INEC. Anuarios de estadísticas vitales nacimientos y defunciones.
Elaboración: CISMIL.

395. Por otra parte, en el análisis de la mortalidad materna es importante profundizar en las causas de la misma. El Plan nacional para la reducción de la mortalidad materna menciona "actualmente, a nivel país, se reconoce que la mayor parte de las muertes maternas ocurren en los servicios de salud y dentro de las primeras horas del posparto, siendo las hemorragias la principal causa. En 2005 la hemorragia obstétrica es la primera causa de muerte materna, representa el 43,3% del total de muertes maternas y de estas, a la hemorragia posparto le

corresponde el 31,8%, como segunda causa está la eclampsia con el 32,7% y la sepsis con el 1,7%"⁸⁷.

396. Es preciso señalar que la atención a la salud materna y muy especialmente la atención del parto en el sector rural, tiene importantes determinaciones culturales, se reconoce que la mayor parte de los servicios de salud del país no están lo suficientemente preparados para comprender las mismas, por lo que el "choque cultural" promueve la atención del parto domiciliario y con parteras no siempre bien capacitadas. Es importante destacar que las mujeres indígenas septuplican la tasa de atención no profesional del parto respecto de las mujeres blancas y mestizas.

Cuadro 15

Porcentaje de atención del parto por grupo étnico, Ecuador, 2006

Grupo étnico	Porcentaje del tipo de atención del parto	
	No profesional	Profesional
Indígena	62,3	37,9
Mestizo	9,9	90,1
Blancos y otros	9,9	90,1
Afroecuatoriano	14,7	85,3

Fuente: INEC, Encuesta de Condiciones de Vida, 2006.

397. Adicionalmente es preciso llamar la atención sobre el embarazo en adolescentes, que se constituye en uno de los grandes desafíos de la salud reproductiva. "Existe un alto porcentaje de madres adolescentes y madres jóvenes; en los sectores rurales la situación es más severa. El promedio de hijos en las nuevas generaciones es aún alto. Hay problemas para las(os) jóvenes en cuanto a acceso a servicios amigables de salud."⁸⁸

398. En el país, según la Encuesta Condiciones de Vida para el año 2005, el 12,9% del total de adolescentes entre los 15 y 19 años tuvo un embarazo; existen sectores, como el Hospital Gineco-Obstétrico Isidro Ayora en donde, del total de partos atendidos el 18% corresponde a adolescentes. Se considera que el mismo es un reflejo de una deficiente educación, información y orientación sexual y reproductiva impartida a las(os) adolescentes desde la niñez, situación que eleva sensiblemente el deterioro de sus condiciones de salud y en muchos casos cancela o por lo menos restringe sus proyectos y calidad de vida.

⁸⁷ MSP. Subsistema de vigilancia epidemiológica e investigación de la muerte materna. Propuesta de "Norma técnica del manejo activo del tercer período del parto". Marzo de 2006.

⁸⁸ Mesa: Jóvenes.

399. A continuación se describen brevemente algunos de los factores vinculados con la mortalidad materna⁸⁹:

- a) Control prenatal: en el país se ha generado un importante incremento del mismo. Sin embargo, es totalmente insuficiente. En 2004, la cobertura con al menos un control prenatal fue apenas del 84,2%, valor que es sensiblemente menor en el sector rural (76,4%). Pero si las coberturas y el momento de inicio del control prenatal son insatisfactorias, el número de controles resulta aún más preocupante. En 2004, apenas el 57,5% de mujeres embarazadas logra acercarse a la norma mínima y óptima definida por el Ministerio de Salud Pública, cinco o más controles. El 26,2% recibió apenas entre uno a cuatro controles prenatales⁹⁰.
- b) Atención institucional y profesional del parto: en el país, el 75,9% de partos ocurridos en el período 1999-2004 se dieron en instituciones de salud. Es decir, un importante 24,1% tomó la decisión de hacerlo en su domicilio. De este grupo, el 15% lo hizo con una partera no calificada, con un familiar o sola. Según la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil, provincias como Bolívar, Cotopaxi, Imbabura, Chimborazo, Cañar, Azuay, Loja, Esmeraldas y la región Amazónica presentan porcentajes de atención institucional del parto sensiblemente menores al porcentaje nacional. La ausencia de programas masivos de atención intercultural del parto, que respetando los valores y principios culturales asegure una atención de calidad, con respeto y calidez a las madres, es parte de las explicaciones a la preferencia de la atención domiciliaria.
- c) Control del posparto: uno de los determinantes fundamentales en la mortalidad materna es el adecuado control del posparto y sobre todo, el manejo activo del tercer período del parto. En el país, la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil señala: "En los servicios de salud materna investigados, el control posparto es la acción de salud menos utilizada en el Ecuador. Solo el 36,2% de mujeres recibió al menos un control. Esta cifra cambia del 44,4% en el área urbana al 26,4% en la rural". Además, tan solo el 24,9% de mujeres que tuvieron un hijo nacido vivo entre julio de 1999 y junio de 2004 recibió su primer control posparto antes de cumplir los 41 días del parto y el 11,2% después. Varias son las provincias y regiones en las cuales son extremadamente altos los porcentajes de madres que no reciben por lo menos un control durante el posparto. Imbabura, Cotopaxi, Bolívar, Azuay y Los Ríos superan el 75%, llegando incluso al 80,4%.

⁸⁹ Tomado del diagnóstico para el Plan nacional de desarrollo.

⁹⁰ CEPAR. Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil, 1994-1999-2004.

Cuadro 16

Lugar de atención del parto según quintil económico y grupo étnico,
Ecuador, 1999-2004

Característica	Porcentaje del lugar de atención del parto		
	Sector público	Sector privado	Domicilio
Quintil económico			
Uno	39,5	17,3	42,8
Dos	46,9	29,6	23,2
Tres	50,2	38,5	11,1
Cuatro	50,0	42,6	7,2
Cinco	40,6	54,9	4,5
Grupo étnico			
Indígena	25,2	5,6	68,7
Mestizo	47,0	34,5	18,2
Blanco	49,5	38,0	12,5

Fuente: Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil. Elaboración: CISMIL.

400. Uso de métodos para anticoncepción: se considera que el uso de métodos anticonceptivos es parte de los determinantes fundamentales en el comportamiento de la fecundidad y el control de los riesgos reproductivos. En el país, la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil señala que en 2004, el 72,7% de mujeres casadas y unidas de 15 a 49 años de edad utilizó algún método anticonceptivo. Es importante destacar que la esterilización femenina es el método más utilizado (24,1%), seguido de la píldora (13,3%) y el dispositivo intrauterino (DIU 10,1%). Los niveles de uso son sensiblemente menores en el sector rural.

401. Frente a esta situación el Estado ecuatoriano cada año destina alrededor de 20 millones de dólares para la atención de mujeres embarazadas, recién nacidos o nacidas y niñas o niños menores de cinco años de edad, a través de la Ley de maternidad gratuita y atención a la infancia. Con la aplicación de la ley se ha mejorado de manera progresiva la cobertura a la atención materna e infantil. Sin embargo, se reconoce que la Ley de maternidad gratuita y atención a la infancia no ha sido suficientemente difundida y su cobertura es muy baja, principalmente en los sectores rurales.

402. Está pendiente en esta ley, la inclusión de las parteras indígenas y no indígenas cuyos conocimientos y prácticas de atención en embarazos, partos, puerperios y atención de recién nacidos, no han sido tomados en cuenta para las propuestas de políticas en este campo. No existe un acceso masificado y la calidad de las prestaciones es aún deficiente. La gratuidad no se ha logrado cumplir en su totalidad; el acceso es deficiente en las mujeres rurales y muy restringido, no solamente por las distancias que deben recorrer desde sus comunidades, sino porque los servicios de salud no están adaptados a la cultura de esta población.

Cuadro 17

Número de prestaciones entregadas por grupos programáticos, Ley de maternidad gratuita y atención a la infancia, 2006

Prestaciones por grupos programáticos	Número
Prestaciones entregadas a mujeres	3.314.630
Prestaciones entregadas a niños(as)	3.922.392
Tarros de leche maternizada, niños(as) seroexpuestos VIH/SIDA, entregados	3.500
Unidades administradas de sangre total y concentrados de glóbulos rojos	13.629
Unidades administradas de hemocomponentes	17.553
Vasectomías	314

Fuente: Unidad Ejecutora de la Ley de maternidad gratuita y atención a la infancia. Memorando UELMGAI-CG-10-0101-2007. Elaboración: CISMIL.

12. Salud de las y los adolescentes

403. En la actualidad, según la línea de base del Plan nacional de desarrollo, el 8,7% de los nacimientos en el Ecuador fueron de madres adolescentes, el 41% de mujeres entre 15 y 24 años no volvieron a estudiar por causa del embarazo. Según la encuesta ENDEMAIN el 30% de las adolescentes tuvieron su primera relación sexual antes de los 18 años, el 68% de mujeres adolescentes tienen conocimientos de VIH/SIDA, el 94% de mujeres adolescentes conocen al menos un método anticonceptivo y solamente el 24% de mujeres adolescentes usan métodos anticonceptivos, esto se debe en gran medida a que aún el tema de educación de la sexualidad no ha sido abordado en los ámbitos educativo y familiar. Frente a esta problemática, el Estado ecuatoriano en el Plan nacional decenal de protección integral de la niñez y adolescencia determina como política para las y los adolescentes "alcanzar los mejores niveles de salud y el ejercicio responsable de los derechos sexuales y reproductivos".

404. Así, dando cumplimiento a las políticas públicas de protección integral y en el marco de la política de derechos sexuales y reproductivos, el Ministerio de Salud Pública a través de las Direcciones provinciales de salud, ha firmado con el Proyecto Ecuador Adolescente siete convenios de cooperación interinstitucional para la aplicación del modelo de atención diferenciada a adolescentes. Hasta 2007 según datos de Ecuador Adolescente, se cuenta con 27 servicios de atención a adolescentes en 7 provincias (Manabí, El Oro, Pichincha, Guayas, Imbabura, Napo y Azuay), con personal capacitado brindando atención diferenciada.

405. Por otro lado, el Ministerio de Educación a través del Acuerdo ministerial N° 403 de 10 de agosto de 2006 institucionaliza la Educación de la Sexualidad en todos los establecimientos del sistema educativo, enfatizando la obligatoriedad de que la temática llegue a las niñas, niños y adolescentes del país. En igual manera se emite el Acuerdo ministerial N° 89 que dispone que, las autoridades de los establecimientos educativos implementen un plan de acción y no la expulsión, suspensión, negación de matrícula o cualquier tipo de discriminación de adolescentes embarazadas. Con este marco, el Estado ecuatoriano en 2007 cuenta con una propuesta curricular para la educación de la sexualidad integral elaborada con el aporte del Comité de

Apoyo Interinstitucional de la inclusión de la Educación de la Sexualidad, conformado por organismos no gubernamentales, instituciones públicas y privadas.

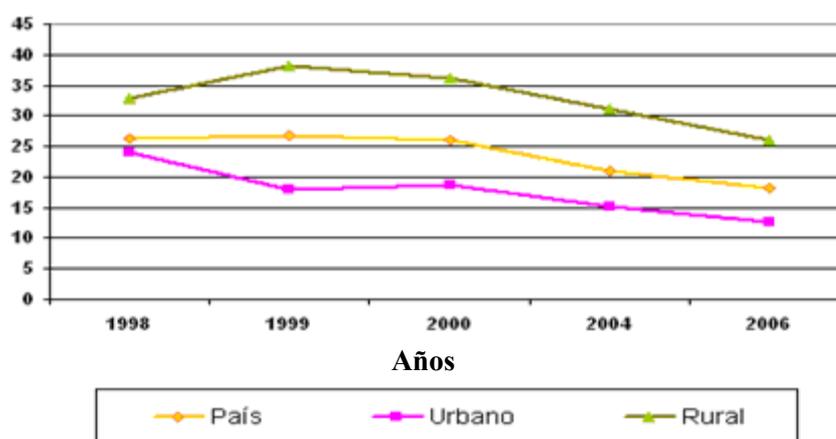
13. Seguridad alimentaria y nutricional

406. En cuanto a desnutrición infantil, en el Ecuador, uno de cada cinco niños y niñas ecuatorianas sufren de desnutrición crónica, lo que significa cerca de 299.000 niñas y niños en total. A pesar de los esfuerzos realizados por el Estado en este tema y de la disminución en el tiempo de este indicador, las tasas de desnutrición global (deficiencia de peso con relación a la edad), y crónica (deficiencia de talla en relación a la edad), continúan siendo elevadas especialmente en las zonas rurales, en donde las cifras son significativamente superiores a las de las áreas urbanas.

407. Para 2006, el 18,1% de los niños y niñas sufren desnutrición crónica (talla para la edad), urbano 12,7% y rural 26,1%; se mantiene el problema particularmente en el campo, a pesar de las tendencias hacia la reducción en las últimas dos décadas. Por otro lado, las diferencias entre las poblaciones del país se mantienen, es así como la población indígena presenta el 40,1% de desnutrición crónica, siendo Chimborazo la provincia que presenta el mayor porcentaje 39,2%.

Gráfico 9

Desnutrición crónica



Fuente y Elaboración: SIISE 4.5.

408. Los esfuerzos realizados en este campo han sido realizado desde diferentes ámbitos. Por el Ministerio de Salud Pública, se concentran en el Programa de Alimentación y Nutrición PANN 2000; Programa Integrado de Micronutrientes PIN; Programa de Educación Alimentario Nutricional PEAN; Sistema de Vigilancia Alimentario Nutricional SISVAN; en el Ministerio de Educación, el Programa Alimentación Escolar; y en el Ministerio de Bienestar Social, el Programa Aliméntate Ecuador. Además, se aprueba la Ley de seguridad alimentaria y nutricional, a ejecutarse a través del Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición (SIAN).

409. Programa Integrado de Micronutrientes: el objetivo general del programa es contribuir a la reducción de los problemas nutricionales de la población ecuatoriana de mayor riesgo social y biológico. El universo de cobertura es el total de mujeres embarazadas, niñas(os) menores de 1 año y niñas(os) de 6 a 36 meses de edad que acuden a la consulta en las unidades operativas de salud del MSP.

410. Programa de Alimentación y Nutrición (PANN): tiene como finalidad atender los requerimientos nutricionales de niñas(os) hasta los 36 meses, mujeres embarazadas y madres en período de lactancia. Entre sus principales líneas estratégicas se ubica la elaboración y distribución de complementos alimentarios fortificados: las(os) beneficiarias(os) del programa, de acuerdo a las metas del SIAN son 468.000, que además corresponden con prioridad a los quintiles I y II. Sin embargo, considerando la base de datos del Ministerio de Salud Pública, se atiende a 719.000 niñas(os) de 6 a 36 meses de edad, 360.000 embarazadas y 324.000 madres en período de lactancia.

411. Aliméntate Ecuador (niños de 2 a 5 años): este programa tiene una relación del total beneficiarios pobres para el total de beneficiarios del 85% y atiende a discapacitados de todas las edades y adultos mayores de 65 años y con el componente nutricional para niños de 3 a 5 años, 11 meses, en condición de vulnerabilidad y que se encuentren registrados en las listas técnicamente elaboradas por SELBEN. En 2007 el Estado destinó 17 millones de dólares.

412. El Programa de Alimentación Escolar tiene como objetivo superar las condiciones de inequidad educativa mediante la contribución a la construcción de capital humano. En 2007 con 30 millones de dólares, 800.000 niñas y niños reciben alimentos en sus centros educativos (Régimen Costa) y 500.000 niñas y niños reciben alimentos en sus centros educativos (Régimen Sierra). Para 2008 se estima proporcionar desayuno y almuerzo para 1.500.000 niñas y niños. Los costos unitarios de esta provisión son de 0,30 dólares y cubren desayuno y almuerzo y se pretende cubrir los 200 días del año.

413. El Estado ecuatoriano frente a los temas antes expuestos, se ha propuesto las siguientes políticas hasta 2010 dentro del Plan nacional de desarrollo construido por la Secretaría Nacional:

- a) Asegurar la cobertura universal de la salud, con servicios de calidad que ofertan prestaciones con calidez, eliminando todo tipo de barreras que generan inequidad, exclusión y recuperando la salud como un derecho ciudadano;
- b) Asegurar el acceso universal a medicamentos esenciales, consolidar la autoridad y soberanía del Estado en el manejo de los medicamentos y recursos fitoterapéuticos;
- c) Fortalecer la predicción y prevención de la enfermedad, el desarrollo de capacidades para advertir, anteponerse y controlar la morbilidad, los riesgos ambientales, los accidentes, la violencia y las discapacidades;
- d) Fortalecer la promoción de la salud, promover la construcción de ciudadanía y una cultura por la salud y la vida;
- e) Promover el desarrollo de entornos favorables para la salud y la vida.

D. La seguridad social (artículo 26)

414. El artículo 55 de la Constitución política de 1998 reconoce que la seguridad social será deber del Estado y derecho irrenunciable de todos sus habitantes. Se prestará con la participación de los sectores público y privado, de conformidad con la ley.

415. Por otro lado, el Código de la Niñez y Adolescencia de 2003, dispone que las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la seguridad social. Este derecho consiste en el acceso efectivo a las prestaciones y beneficios generales del sistema.

416. Los esfuerzos nacionales han avanzado escasamente para garantizar este derecho de niñas, niños y adolescentes, así se evidencia en las estadísticas pues solo el 7,50% de niñas, niños y adolescentes tiene seguro. A través del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas se otorga a los hijos del personal militar y sus dependientes hasta la edad de 25 años, todos los beneficios del seguro social de las fuerzas armadas; se entrega las pensiones hasta cumplir los 21 años de edad; los NNA tienen derecho a utilizar los servicios con los que cuenta el Hospital Militar⁹¹.

Cuadro 18

Niños(as) y adolescentes sin seguro de salud

		Acceso a seguro (porcentaje)		Población de 0 a 17 años sin PCD
		Con seguro	Sin seguro	
País		7,50	92,50	4.928.677
Sexo	Hombre	7,40	92,60	2.525.698
	Mujer	7,70	92,30	2.402.979
Étnia	Indígena	6,90	93,10	229.370
	Afroecuatoriano	10,50	89,50	55.728
	Mestizos, blancos, otros	7,30	92,70	3.867.952
Pobreza	No pobres	8,40	91,60	2.036.814
	Pobres	6,80	93,20	2.864.790
Quintiles de ingreso	20% más pobre	8,60	91,40	1.279.896
	2° quintil	6,00	94,00	1.145.375
	3 ^{er} quintil	3,90	96,10	998.999
	4° quintil	4,70	95,30	842.460
	20% más rico	17,50	82,50	634.874
Área residencia	Urbano	5,10	94,90	3.083.704
	Rural	11,60	88,40	1.844.973
Región natural	Sierra	8,70	91,30	2.152.931
	Costa	6,00	94,00	2.490.494
	Amazonía	11,90	88,10	285.251
Provincia	Azuay	5,40	94,60	243.206
	Bolívar	3,20	96,80	73.333
	Cañar	5,90	94,10	91.054
	Carchi	6,90	93,10	56.691

⁹¹ Ministerio de Defensa Nacional Oficio N° MS-8-DH-2007-428.

	Cotopaxi	8,70	91,30	153.021
	Chimborazo	9,20	90,80	171.908
	El Oro	4,30	95,70	209.183
	Esmeraldas	12,60	87,40	182.819
	Guayas	4,50	95,50	1.297.923
	Imbabura	9,00	91,00	150.643
	Loja	13,10	86,90	163.510
	Los Ríos	2,70	97,30	276.713
	Manabí	9,90	90,10	484.443
	Pichincha	10,70	89,30	876.729
	Tungurahua	2,60	97,40	172.836

Fuente: Encuestas de empleo y desempleo (ENEMDU) - INEC. Año: noviembre de 2004.
Elaboración: SIISE.

Nota: PCD: personas con discapacidad.

IX. EDUCACIÓN, ESPARCIMIENTO Y ACTIVIDADES CULTURALES

A. La educación, incluidas la formación y orientación profesionales (artículo 28)

417. La Constitución política de 1998 incorporó un capítulo dedicado al derecho a la educación con 14 artículos del 66 al 79, en los cuales se destaca a la educación como derecho irrenunciable de las personas, deber inexcusable del Estado, la sociedad y la familia; área prioritaria de la inversión pública, requisito del desarrollo nacional y garantía de la equidad social. Determina que la educación pública será laica en todos sus niveles; obligatoria hasta el nivel básico, y gratuita hasta el bachillerato o su equivalente. En los establecimientos públicos se proporcionarán, sin costo, servicios de carácter social a quienes los necesiten. Los estudiantes en situación de extrema pobreza recibirán subsidios específicos. Por otro lado, garantiza asignación presupuestaria de no menos del 30% de los ingresos corrientes totales del gobierno central.

418. En concordancia con los principios constitucionales, el Código de la Niñez y Adolescencia reconoce en los artículos 37 al 42, el derecho a la educación, los objetivos de los programas de educación y el respeto en los planteles educativos de los derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes.

419. El Ecuador cuenta con un sistema nacional de educación, en donde el Ministerio de Educación es el organismo rector de la educación fiscal, fisco-municipal, particular y municipal, sea hispana o bilingüe intercultural. El sistema contempla dos tipos de educación: a) educación formal, que incorpora educación inicial para niñas y niños menores de 5 años, b) educación básica, tiene diez años de educación de carácter obligatorio y c) bachillerato que comprende tres años de estudio.

420. A partir del 9 de noviembre de 1988, mediante Decreto ejecutivo N° 203, se crea la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe con la misión de emprender el desarrollo de las políticas de la educación intercultural bilingüe, como políticas públicas con la participación

organizada de los actores sociales contemplados en el modelo educativo intercultural bilingüe que se encuentra enmarcado en la estructura del sistema nacional de educación.

421. El 16 de junio de 2006, el Estado ecuatoriano a través del Consejo Nacional de Educación aprobó las políticas del Plan decenal de educación⁹² que se basan en contenidos de interculturalidad, inclusión y equidad. En la consulta popular del 26 de noviembre de 2006, se aprobó el Plan decenal de educación como política de Estado, con carácter obligatorio en las medidas programáticas que prevé, así como en las inversiones que establece para hacer posibles dichas políticas. Estas son:

- a) Universalización de la educación inicial de 0 a 5 años;
- b) Universalización de la educación general básica de primero a décimo año;
- c) Incremento de la población estudiantil del bachillerato, hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente;
- d) Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación continua para adultos;
- e) Mejoramiento de la infraestructura física y el equipamiento de las instituciones educativas;
- f) Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas;
- g) Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación y el desarrollo profesional en forma permanente; mejoramiento de las condiciones de trabajo y la calidad de vida de los maestros;
- h) Aumento del 0,5% anual en participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% para inversión en el sector.

422. Según el diagnóstico del Plan nacional de desarrollo, el acceso a la educación ha mejorado en los últimos años, sin embargo, persisten diferencias marcadas entre las zonas urbanas y las rurales y entre personas de diversas condiciones étnicas. Asimismo, algunas provincias todavía presentan niveles bastante más bajos que el promedio nacional. Cabe señalar que la brecha de género se ha cerrado, excepto en lo que respecta al analfabetismo. No hay datos completos sobre el acceso a educación inicial (3 a 5 años), pero de acuerdo con la encuesta de empleo de 2003 la tasa neta de matrícula preescolar (5 años) es de solo 28% y en los hogares más pobres apenas 18%.

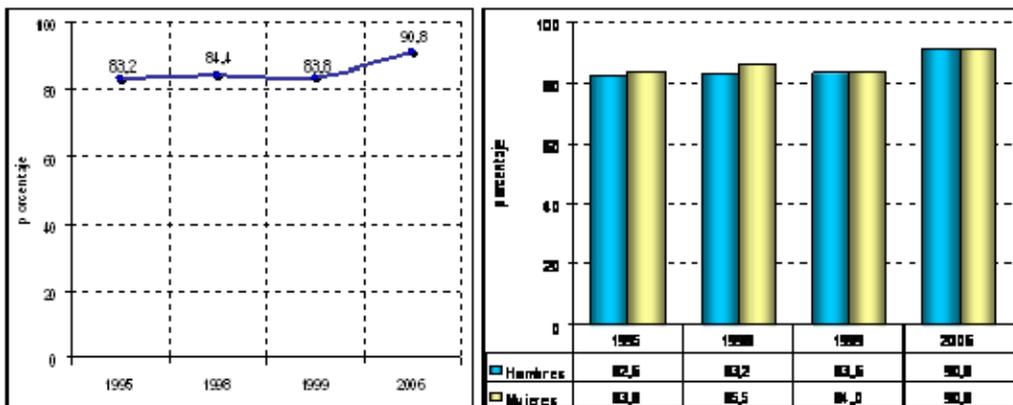
423. Durante el último decenio la tasa neta de matrícula básica (91%) creció 7 puntos porcentuales. Al 2006, no se establecen disparidades entre niñas y niños⁹³.

⁹² Véase el anexo XX.

⁹³ Véase el gráfico 2.2.

Gráfico 10

Evolución de la tasa neta de matrícula básica



Fuente: ECV 1995, 1998, 1999, 2000. Elaboración: CISMIL.

424. Se destaca la reducción de la brecha urbanorural en este indicador desde el año 1995 (13 puntos), al 2006 (7 puntos). Por región natural, la matrícula en la Amazonía al 2006: 90,0% se ubica a 1 punto de diferencia respecto a lo obtenido en la Costa y Sierra (90,8% y 90,9% respectivamente). Los niveles inferiores de acceso a educación básica lo tienen los indígenas (86%), seguidos de los afroecuatorianos (87%). Los mestizos y blancos tienen tasas de 91,8 y 90,7%.

425. En la desagregación territorial se pueden establecer dos grupos de provincias: unas en mejor situación como Pichincha, Guayas, El Oro y Cotopaxi con niveles de matrícula neta superiores al 92%. El otro grupo exhibe mayores dispersiones en los niveles netos de matrícula, por debajo del valor nacional (91%).

426. Desde el año 2005 el Estado ecuatoriano ha fortalecido el trabajo en la universalidad del primer año de educación básica, a pesar de los esfuerzos solo el 45,5%⁹⁴ de los niños y niñas de 5 años están en el primer año.

⁹⁴ Línea de base de Agenda Social de la Niñez y Adolescencia.

de 2007, recursos que son destinados a los establecimientos de primero a séptimo año de educación básica fiscales y fiscomicionales gratuitos.

Cuadro 19

Distribución provincial de 25 dólares régimen Costa y Sierra 2007

Provincias	Costa y Sierra		
	Grupo 53	Grupo 84	Total
Azuay	1.128.126,00	247.618,00	1.375.742,00
Bolívar	431.514,00	79.725,00	511.239,00
Cañar	504.149,00	105.916,00	610.065,00
Carchi	278.511,00	53.341,00	331.852,00
Chimborazo	811.554,00	165.872,00	977.426,00
Cotopaxi	826.283,00	174.209,00	1.000.491,00
El Oro	983.782,00	219.686,00	1.203.468,00
Esmeraldas	1.122.587,00	254.825,00	1.377.412,00
Galápagos	17.070,00	3.713,00	20.783,00
Guayas	3.717.820,00	874.089,00	4.591.909,00
Imbabura	621.548,00	138.076,00	759.624,00
Loja	909.639,00	162.605,00	1.072.245,00
Los Ríos	1.327.081,00	295.682,00	1.622.763,00
Manabí	2.142.366,00	462.332,00	2.604.698,00
Morona Santiago	267.572,00	49.066,00	316.638,00
Napo	190.363,00	32.169,00	222.532,00
Orellana	294.626,00	57.040,00	351.666,00
Pastaza	172.922,00	26.891,00	199.813,00
Pichincha	3.068.640,00	735.671,00	3.804.311,00
Sucumbíos	344.110,00	59.480,00	403.590,00
Tungurahua	691.300,00	156.423,00	847.723,00
Zamora Chinchipe	210.726,00	34.439,00	245.165,00
Total	20.062.289,00	4.388.868,00	24.451.155,00

Fuente: Ministerio de Educación.

430. Para el 2008 se estima que más de 990.000 hogares se beneficiarían de la eliminación del aporte "voluntario".

431. En el año 2006, el Estado ecuatoriano, con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la calidad en la educación y disminuir las barreras de acceso, implementa la dotación de textos escolares gratuitos. La entrega de textos prevista abarca los niveles de primero a décimo de básica. En el transcurso de 2007 se entregaron 3.532.881 textos para 1.019.956 niños y niñas del sistema hispano para el régimen Costa⁹⁶. Para el régimen Sierra y Amazonía se

⁹⁶ Incluye la región Insular. Información actualizada al 13 de septiembre de 2007, disponible en el SIGOB.

entregaron 3.896.424 textos para 1.234.554 niños y niñas del sistema hispano. Para el sistema bilingüe, se encuentran en proceso de distribución 365.351 textos denominados "Kukayu Pedagógico", los cuales beneficiarán a 86.741 estudiantes.

432. Otra acción ha sido la jubilación voluntaria de docentes y desdoblamiento de partidas, mediante la entrega de 12.000 dólares, lo que ha implicado reemplazar en promedio a aproximadamente 2,27 nuevos docentes los cinco primeros años. Por la distribución docente, según grupos etéreos, se esperaría que anualmente se acojan a esta modalidad 2.500 profesores; sin embargo, en el año 2006 se logró 1.284 partidas de los docentes que se acogieron al beneficio de la jubilación voluntaria de este año. En 2007, el proceso de jubilación voluntaria registró 1.926 docentes.

433. Con el objetivo de ampliar la cobertura educativa y mejorar la calidad de la educación, el Estado ecuatoriano mediante Decreto ejecutivo N° 709 del 31 de octubre de 2007⁹⁷, dispuso la creación desde el 1° de abril de 2008, de 12.000 nuevas partidas para profesores de quinta categoría, las cuales serán distribuidas por el Ministerio de Educación en los sectores urbano y rural.

434. Con el objetivo de construir una cultura de paz, participación y ejercicio efectivo de los derechos de los miembros de la comunidad educativa y el marco del Código de la Niñez y Adolescencia, el Ministerio de Educación desde el año 2003 mediante Acuerdo ministerial N° 1962 de 18 de julio, determina iniciar un proceso de análisis y reflexión sobre los reglamentos, el clima escolar, las prácticas pedagógicas y disciplinarias, los conflictos internos y su incidencia en los niveles de maltrato y deserción estudiantil, además de la elaboración de códigos de convivencia en todos los establecimientos educativos del país, sustituyendo así a los reglamentos internos de los centros. En 2007, mediante Acuerdo ministerial N° 180 de mayo de 2007, el Estado ecuatoriano institucionaliza el Código de Convivencia en todos los planteles educativos del país, en los diferentes niveles y modalidades del sistema, convirtiéndose en el nuevo modelo de coexistencia de la comunidad educativa.

435. Para el cumplimiento de la tercera política, "Incremento de la matrícula en el bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de la población en edad correspondiente", hasta la actualidad el Estado ecuatoriano, a través del Ministerio de Educación, ha desarrollado algunas acciones encaminadas a desarrollar el nuevo perfil y definición del nuevo currículo del bachillerato. Así, se han debatido a nivel nacional, las reformas a los bachilleratos en ciencias (químico-biólogo, fisicomatemático y sociales), toda la gama de bachilleratos técnicos y los bachilleratos en artes.

436. El bachillerato en ciencias se halla en proceso de definición sobre el modelo pedagógico, para lo cual se ejecutaron mesas de discusión en Quito, Guayaquil y Cuenca para recuperar los modelos pedagógicos que se están aplicando en el Ecuador. De igual manera, se ha discutido la línea de base del bachillerato; y, se ha recuperado la experiencia de las reformas de este bachillerato en seis países iberoamericanos.

⁹⁷ Publicado en el *Registro Oficial* N° 211, ver el anexo XXII.

437. En cuanto al bachillerato en artes, se encuentra en proceso de levantamiento la línea de base y evaluación. Por primera vez en el país, se viene aplicando en la región Costa y se prevé iniciar en la región Sierra; incluye una evaluación administrativa, pedagógica y curricular.

438. El bachillerato técnico ha sido fortalecido en sus tres componentes: fortalecimiento institucional, capacitación y emprendimientos productivos. Esto se viene ejecutando a través del proyecto de consolidación de la reforma de la educación técnica (RETEC).

439. Para la cuarta política, "Mejorar la calidad de la educación del bachillerato", se está implementando la institucionalización de las ferias juveniles de ciencia y tecnología, para lo cual el Ministerio de Educación en convenio con la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT)⁹⁸, acordaron realizar anualmente las Ferias Juveniles de Innovación, Ciencia y Tecnología, tres regionales y una nacional. La I Feria Juvenil de Innovación, Ciencia y Tecnología se realizó en Guayaquil los días 7 y 9 de septiembre pasado.

440. El Ministerio de Educación, recuperando su rol rector, está trabajando en la reforma educativa integral de Galápagos (REIG). Se ha realizado la sistematización de la experiencia hasta ahora lograda. Se ha solicitado el apoyo de la UNESCO para definir el modelo de gestión, para lo cual se conformó un equipo nacional y otro local, que en el mes de septiembre realizó un trabajo operativo *in situ*.

441. Para la cobertura de la quinta política, "Mejoramiento de la infraestructura física y equipamiento de las instituciones educativas", el Ministerio de Educación ha implementado la construcción de las Unidades Educativas del Milenio. Estas unidades constituyen una nueva visión del proceso educativo que se caracterizarán por ser unidades que comprenden desde la educación inicial (3 a 4 años) hasta el bachillerato y contribuirán a la formación integral de las niñas y niños. El Ministerio de Educación contempla la construcción de 122 Escuelas del Milenio, las mismas que atenderán prioritariamente a la población en sectores rurales o urbano marginales, privilegiando zonas de frontera y corrigiendo las inequidades históricas. Se busca por lo tanto ofrecer una educación de calidad y calidez dentro de un marco inclusivo, desarrollando compromisos ciudadanos y respeto a la conservación del ambiente, para ello se incorporarán nuevas tecnologías como herramientas de apoyo al proceso de enseñanza/aprendizaje.

Cuadro 20

Ubicación de las Unidades Educativas del Milenio

Número	Ubicación	Nombres
1	Provincia del Guayas, Guayaquil	Dr. Alfredo Vera Vera
2	Provincia Cotopaxi, Zumbahua	Cacique Tumbalá
3	Provincia de Esmeraldas, San Lorenzo	San Lorenzo
4	Provincia del Azuay, Cuenca	Ciudad de Cuenca
5	Provincia de Imbabura, Otavalo	Jaime Roldós
6	Provincia de Napo, Misahuallí	S.n.

⁹⁸ Acuerdo ministerial N° 165 de 11 de mayo de 2007.

Número	Ubicación	Nombres
7	Provincia de El Oro, Huaquillas	Lcda. Olga Campoverde
8	Provincia de Loja, Macará	S.n.
9	Provincia de Orellana, La Joya de los Sachas	CEM
10	Provincia de Tungurahua	Cotaló

Fuente: DINSE. *Elaboración:* Ministerio de Educación.

B. Los objetivos de la educación, con referencia también a la calidad de la educación (artículo 29)

442. El artículo 66 de la Constitución política determina que, la educación, inspirada en principios éticos, pluralistas, democráticos, humanistas y científicos, promoverá el respeto a los derechos humanos, desarrollará un pensamiento crítico, fomentará el civismo; proporcionará destrezas para la eficiencia en el trabajo y la producción; estimulará la creatividad y el pleno desarrollo de la personalidad y las especiales habilidades de cada persona; impulsará la interculturalidad, la solidaridad y la paz.

443. El Código de la Niñez y Adolescencia en el artículo 38, determina que la educación básica y media, asegurará los conocimientos, valores y aptitudes indispensables para desarrollar la personalidad; promover y practicar la paz; ejercitar, defender promover y difundir los derechos de la niñez y adolescencia; respeto al medio ambiente.

444. Para dar cumplimiento a la sexta política, "Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación del sistema nacional de evaluación", las principales líneas de acción se orientan a desarrollar e implementar el sistema nacional de evaluación (medición de logros académicos, evaluación de la gestión institucional y evaluación del desempeño docente en función de estándares para todos los niveles y modalidades en el sistema); desarrollar e implementar modelos pedagógicos que evolucionen y se adapten a las necesidades socioculturales y de desarrollo nacional; e implementar un sistema de rendición de cuentas de todos los actores sociales de la educación.

445. El Ministerio de Educación inició la aplicación de las pruebas Aprendo 2007, en todo el país en 1.358 escuelas, 626 colegios y 72.000 estudiantes de tercero, séptimo y décimo año de educación básica en instituciones educativas fiscales, fiscomicionales, municipales y particulares. Estas pruebas contemplan dos áreas básicas: matemáticas y lenguaje, además se aplicarán cuestionarios de factores asociados al aprendizaje dirigidos a los maestros, alumnos, rectores de las escuelas y padres de familia, para averiguar el entorno en el que se desenvuelven los estudiantes, los factores socioculturales que podrían incidir en el rendimiento y sus relaciones familiares; además del tipo de infraestructura con que cuentan las escuelas, los materiales que usan, los métodos de enseñanza y evaluación que aplican los docentes y la calidad del currículo. Hasta el momento se conoce que en el régimen Sierra se aplicaron las pruebas entre el 18 y 22 de junio pasado, en 297 escuelas y 277 colegios, evaluando a 32.260 estudiantes, los resultados de las pruebas se encuentran en proceso de evaluación. La aplicación de las pruebas para el régimen Costa se aplicaron a partir de noviembre de 2007.

446. El Ministerio de Educación mediante Acuerdo ministerial N° 534 de 26 de octubre de 2006, declaró de carácter oficial el Plan nacional de educación ambiental para la educación básica y bachillerato dentro del sistema educativo formal, considerando así a la educación ambiental como necesidad impostergable en todo el currículo para mejorar la formación de las y los estudiantes. En este marco, el Estado ha diseñado el Currículo de Educación Ambiental como eje transversal para la educación básica y ha desarrollado lineamientos para la incorporación de la educación ambiental en el bachillerato.

447. Mediante Decreto N° 711 de 5 de noviembre de 2007⁹⁹, se expidió el reglamento de la Ley de educación para la democracia, en el que se determina la creación del programa nacional de educación para la democracia, que tiene como objetivo que en todos los planes y programas de estudio del sistema educativo del país, tanto en los niveles de educación básica, como de bachillerato, cursos de formación artesanal y capacitación ocupacional, constará como eje transversal, de manera pluralista y no dogmática, la educación en valores, democracia, integración, derechos humanos y deberes ciudadanos.

448. En la actualidad se está implementado en los centros educativos del país la Política nacional de lucha contra la droga, que tiene como objetivo proteger la integridad psíquica y física de la comunidad, en especial de los niños, niñas y jóvenes, del uso indebido de sustancias psicoactivas y asegurar el acceso a diferentes modalidades de diagnóstico, tratamiento y rehabilitación y reinserción social a la población afectada por el consumo indebido de drogas.

449. Existen 230 comunidades educativas construyendo una cultura preventiva. Hasta la actualidad se han realizado 234 proyectos preventivos institucionales; 7.639 estudiantes brigadistas capacitados desarrollando proyectos preventivos; 37.559 estudiantes de octavo, noveno y décimo año, de educación básica fortaleciendo factores protectores; 3.141 estudiantes de bachillerato vinculados en la ejecución de los proyectos; 2.456 autoridades y docentes sensibilizados frente al problema de la droga; 22.007 padres de familia y 33.581 miembros de la comunidad sensibilizados; 109.383 personas participando en proyectos preventivos institucionales; 8.000 módulos de participación estudiantil editados y distribuidos y 9.500 cuadernos de trabajo para estudiantes de educación básica editados y distribuidos.

C. El descanso, el esparcimiento y las actividades culturales y artísticas (artículo 31)

450. La Constitución política garantiza el ejercicio y participación de las personas, en igualdad de condiciones y oportunidades, en los bienes, servicios y manifestaciones de la cultura; además dispone que se adoptará las medidas para que la sociedad, el sistema educativo, la empresa privada y los medios de comunicación contribuyan a incentivar la creatividad y las actividades culturales en sus diversas manifestaciones.

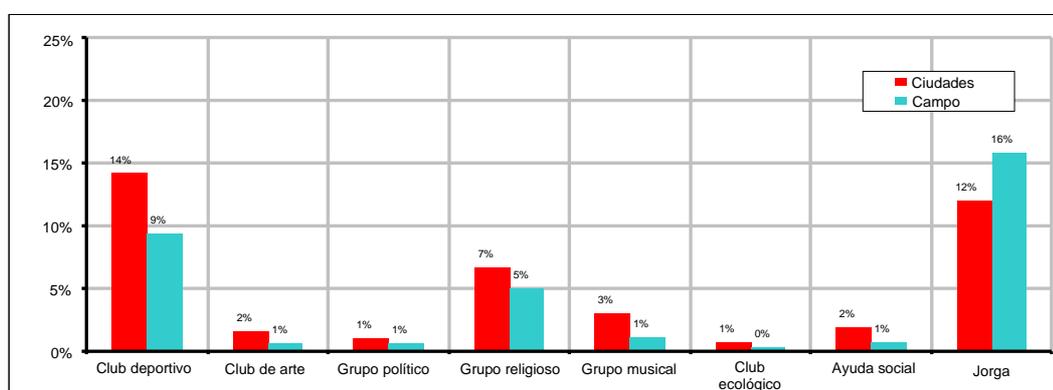
451. El artículo 48 del Código de la Niñez determina el derecho de niñas, niños y adolescentes a la recreación, al descanso, al juego, al deporte y más actividades propias de cada etapa evolutiva. Además el artículo 43 establece el derecho a participar libremente en todas las expresiones de la vida cultural.

⁹⁹ Véase el anexo XXIII.

452. En el Ecuador por lo general, los amigos y los deportes son los principales ejes de las actividades extracurriculares de los niños y niñas de país. Las actividades de grupo que más atraen a los niños y niñas del país son los grupos informales y los clubes u organizaciones deportivas: en ambos casos, convocan a cerca de 1 de cada 10 niños de 5 a 17 años (13 y 12%, respectivamente). Los clubes deportivos son más frecuentes en las ciudades; los grupos en el campo. Los clubes deportivos convocan más a los varones (15%) que a las niñas (10%); los grupos atraen por igual a los dos sexos. La participación en ambas actividades aumenta ligeramente entre los adolescentes.

Gráfico 12

Porcentaje de niños(as) de 5 a 17 años que pertenecen a organizaciones o grupos en la escuela, colegio o comunidad, 2004



Fuente: INEC, SIEH, 2004. *Elaboración:* OSE.

453. Pocos niños y niñas participan en agrupaciones artísticas, políticas, ecológicas o de ayuda social. En todo el país, menos de 2 de cada 100 niños participan en actividades extracurriculares de este tipo. Los clubes de arte, música y ayuda social son más frecuentes en las ciudades que en el campo. Los grupos políticos y ecológicos tienen muy poca presencia en todo el país.

454. La televisión, los deportes y la música llenan el tiempo libre de los adolescentes. El 62% de los adolescentes del país ve televisión como una de sus tres principales actividades en su tiempo libre; el 56% hace deportes o ejercicios; y el 46% escucha música. Las diferencias entre los adolescentes del país según su residencia no son pronunciadas. La televisión es más urbana; los deportes y la música tienen igual presencia en el campo y las ciudades. Los deportes tienden a ser una actividad más frecuente en la Amazonía; la televisión más frecuente en la Costa; la música es un pasatiempo igualmente acostumbrado en todo el país.

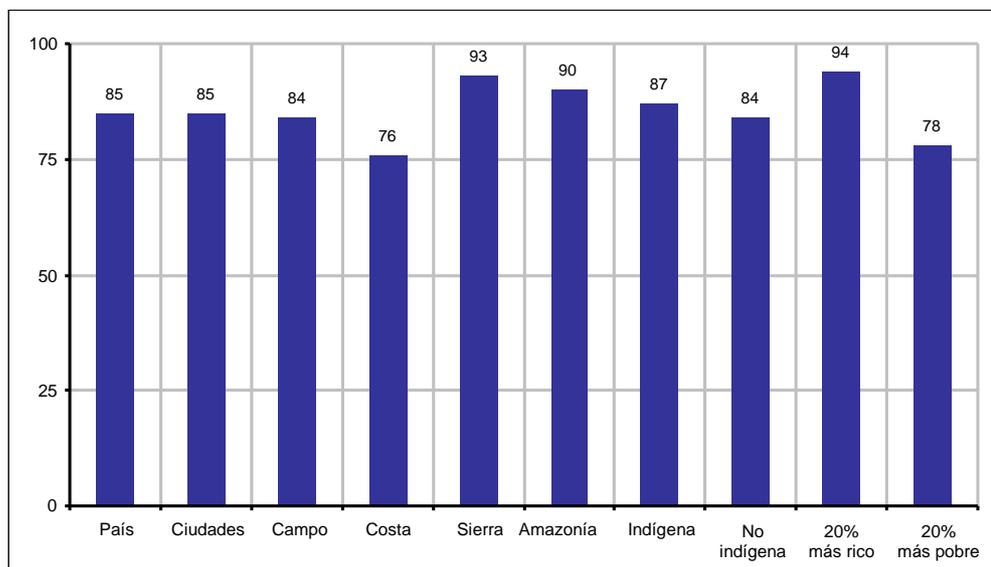
455. La mayoría de niños y niñas cuenta con espacios deportivos en sus centros educativos; 9 de cada 10 de los niños de 5 a 17 años que asisten a establecimientos educativos, tienen acceso a una cancha deportiva en sus escuelas o colegios. La infraestructura recreativa de los planteles educativos varía en las provincias y ciudades del país. La dotación de canchas es similar en los establecimientos educativos de las ciudades y del campo, pero es menos frecuente en las provincias de la Costa.

456. El 76% de los estudiantes de la Costa dispone de canchas en sus escuelas o colegios, en comparación con el 93% de aquellos que residen en la Sierra. Las ciudades de Cuenca y Quito son la que cuentan con más establecimientos con canchas deportivas, el 96% de los alumnos de Cuenca y 94% de los de Quito cuentan con canchas deportivas en sus escuelas o colegios. En contraste, en Guayaquil solo el 73% de los niños y niñas cuenta con este recurso recreativo.

457. El Estado ecuatoriano a través del Ministerio de Deportes realiza obras de infraestructura deportiva, un programa de masificación y socialización del deporte, la cultura física y recreación, "Sembrando una sonrisa por el deporte", con actividades formativas en los diferentes estratos de la sociedad, crea los Centros de Formación, Recreación y Práctica Deportiva (CENDEPORTES), el proyecto de centros de alto rendimiento topdeportes, desarrolla programas y actividades deportivas autóctonas acordes a nuestra realidad pluricultural y multiétnica.

Gráfico 13

Porcentaje de niños(as) de 5 a 17 años que asisten a establecimientos educativos, a quienes su escuela o colegio les ofrece una o más canchas deportivas, 2004



Fuente: INEC, SIEH, 2004. *Elaboración:* OSE.

X. MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN

A. Niños en situaciones de emergencia

1. Los niños refugiados (artículo 22)

La situación en la frontera norte del Ecuador. Repercusiones desde el punto de vista económico, social y de la seguridad¹⁰⁰

458. La frontera que el Ecuador comparte con Colombia es un territorio afectado por problemas y conflictos, debido a la presencia de guerrillas y grupos armados, y por encontrarse próxima a zonas donde se realizan cultivos ilícitos y a centros de procesamiento de coca. Esta situación deriva en el apareamiento de algunos problemas como la presencia de una gran población desplazada proveniente de Colombia; un alto índice de criminalidad, violencia, explotación de niños, niñas y adolescentes y tráfico de armas, a lo que se suma el drama provocado por las fumigaciones aéreas, que iniciaron en 2001, para erradicar cultivos ilícitos en la frontera con el Ecuador, estas aspersiones han provocado efectos nocivos sobre la salud de la población (enfermedades dermatológicas), los cultivos y el medio ambiente, agravando la ya difícil situación económica y social de la zona.

459. La situación descrita se refleja en la presencia de un gran número de colombianos que solicitan refugio, lo que ha incidido en el agravamiento de la situación económica y social de nuestro país. El total de solicitudes de asilo presentadas durante el período 2000-2007 fue de 45.381, de las cuales, 14.300 han sido aceptadas. En las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana, el desempleo en las zonas urbanas se ha mantenido en niveles que bordean el 10%, mientras que el subempleo alcanza un promedio de 68,5%, lo que refleja la situación de vulnerabilidad de la población.

460. En cuanto a acceso a servicios públicos, los indicadores son menores que los registrados a nivel nacional y ello incide en la profundización de la situación de pobreza, que en la zona alcanza índices del 60,6%. A su llegada, los solicitantes de refugio buscan formas de incorporación laboral, principalmente en el comercio informal o en la agricultura. Sin embargo, la integración social y económica no es tarea fácil.

¹⁰⁰ Véase el anexo XXV. Situación frontera norte del Ecuador. Repercusiones desde punto de vista económico, social y de la seguridad. Quito, 12 de septiembre de 2007. Dirección de Relaciones fronterizas con Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

Cuadro 21

Estado de las solicitudes de refugio 2000-2007

Año	Solic.	Acep.	Nega.	Cad.	Canc.	Rea.	Rep.	Pen com.	Pen.
2000	475	390	60				36		
2001	3.017	1.406	394	999			87		
2002	6.766	1.578	1.199	1.586		4	7		
2003	11.463	3.270	4.392	3.606		157	4		
2004	7.935	2.420	4.200	1.930		379	4		
2005	7.091	2.435	2.673	1.312	11		0	168	
2006	7.638	2.026	2.691	2	3	332	3	23	
2007	996	775	819	0	2			-16	
2000-2007	45.381	14.300	16.428	9.435	16	872	141	175	4.014
Porcentaje	100,00	31,51	36,20	20,79	0,04	1,92	0,31	0,39	8,85

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores. Oficina de refugiados 2007.

Leyenda: TMP, protección temporal; Cad, caducados; Reu, reunificación familiar; Rea, reasentamiento (recibe a los refugiados un tercer país); Rep, repatriación (regreso voluntario al país de origen); Can, cancelados (falsedad comprobada o viajes constantes al país donde sufrió persecución); Ces, Cesados (estipulado en Convención de Ginebra de 1951).

461. Para el tratamiento de esta situación, el Estado ecuatoriano considera indispensable que la comunidad internacional y los organismos multilaterales intervengan con mayor apoyo, el mismo que ahora podría canalizarse hacia la instrumentación y ejecución de los programas y proyectos contemplados en el Plan Ecuador.

Los niños, niñas y adolescentes en este contexto de migración y refugio¹⁰¹

462. Según datos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en el país se encontrarían en calidad de refugiados 34.046 niños, niñas y jóvenes comprendidos entre los 6 y 17 años de edad; y 13.314 entre los 0 y 5 años. Los primeros 34.046 se hallan en edad escolar.

¹⁰¹ Tomado del documento "Insumos de ACNUR para el Informe del Estado Ecuatoriano sobre la CDN".

Cuadro 22

Estimado de población en situación de refugio por sexo y edad

Edad	Femenino	Porcentaje	Masculino	Porcentaje	Total	Porcentaje total
De 0 a 5	8.160	3,71	5.454	2,48	13.614	6,19
De 6 a 17	15.374	6,99	18.673	8,49	34.047	15,48
De 18 a 59	60.702	27,60	84.016	38,20	144.718	65,80
De 60 o más	19.904	9,05	7.654	3,48	27.558	12,53
Total	104.140	47,35	115.796	52,65	219.936	100,00

Fuente: ACNUR 2007.

463. De una investigación elaborada por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana en cinco ciudades: Quito, Ibarra, Santo Domingo, Tulcán y Esmeraldas¹⁰², en las cuales el global de niñas, niños y adolescentes colombianos en edad escolar era de 26.180 personas, solo accedían al sistema educativo 1.077, es decir tan solo el 4,11%. Al respecto no existen datos oficiales.

464. El Estado ecuatoriano ha dado pasos importantes para cumplir con sus compromisos en el marco de la Convención de Derechos del Niño y la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Entre los avances legales y de política pública se destacan los siguientes:

- a) Expedición del Código de la Niñez y Adolescencia, en 2003, que establece como política de protección especial la atención de niños, niñas y adolescentes refugiados, como sujetos plenos de derechos (art. 57 y 58).
- b) Plan nacional decenal de protección integral de la niñez y adolescencia, aprobado por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia mediante resolución N° 24, de octubre de 2004, y publicado en el *Registro Oficial* N° 475 de 3 de diciembre de 2004, establece en la política 9 la protección y acción prioritaria del Estado y sociedad civil de los niños y niñas refugiados.
- c) El Acuerdo ministerial N° 1187 del Ministerio de Salud Pública, 2004, garantizando acceso para refugiados a la salud pública bajo las mismas condiciones de la población ecuatoriana¹⁰³.

¹⁰² Rodas Susana, Línea de Base sobre las condiciones de acceso, ubicación y permanencia en el sistema educativo de los niños y jóvenes en situación de refugio en las ciudades de Ibarra, Tulcán, Quito, Santo Domingo de los Colorados, Esmeraldas y San Lorenzo, Conferencia Episcopal del Ecuador - Comité Pro Refugiados, realizado con el auspicio del Consejo Noruego para Refugiados, enero de 2007.

¹⁰³ Véase el anexo XXVI.

- d) La revisión de la Ley de maternidad gratuita y atención a la infancia, ampliando su cobertura de ecuatorianos a personas en territorio ecuatoriano, que incluye como sujetos de las prestaciones a la población refugiada y solicitante de asilo.
- e) El Acuerdo ministerial N° 455 del Ministerio de Educación, 2006, proveyendo mecanismos para que los niños, niñas y adolescentes refugiados o solicitantes de asilo accedan al sistema educativo en los niveles de básica y bachillerato sin certificados de estudios previos¹⁰⁴.
- f) La inclusión de población refugiada como grupo objetivo en el Plan Estratégico Nacional de VIH/SIDA, lanzado por el Gobierno nacional en mayo de 2007.
- g) El Plan Ecuador lanzado en el 2007, que plantea tres ejes de intervención:
 - i) consolidar la seguridad y una cultura de paz centradas en el ser humano, la satisfacción de sus necesidades y la potenciación de sus capacidades y libertades;
 - ii) mantener una política de relaciones internacionales equitativa y solidaria; y
 - iii) afirmar una política de defensa basada en la protección de la población, de los recursos naturales, del patrimonio nacional y el control efectivo de su territorio¹⁰⁵.
- h) La Agenda Social de la Niñez y Adolescencia y el Programa Nacional de protección especial, como políticas específicas que contienen estrategias y líneas de acción para atender con programas y servicios a los niños, niñas y adolescentes refugiados o solicitantes de asilo. La meta propuesta por el programa de protección especial para 2010 es incrementar al 46,6% la permanencia en el sistema educativo de niños refugiados o solicitantes de asilo.

465. La gestión y administración del Plan Ecuador tiene los siguientes niveles:

- a) Un nivel directivo nacional. Presidido por el Ministro Coordinador de la Seguridad Interna y Externa y conformado por la Ministra Coordinadora de Desarrollo Social, los Ministros de Relaciones Exteriores, Defensa y Gobierno, un representante de los municipios, un delegado de los Consejos Provinciales, un representante de la Secretaría de Pueblos y Movimientos Sociales, un delegado de los organismos de derechos humanos y un representante de las organizaciones sociales;
- b) Un nivel consultivo. Conformado por los miembros del nivel Directivo Nacional y los representantes del ECORAE, de la Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte UDENOR, AMAZNOR, el Secretario de Planificación y Desarrollo, Secretario General del Consejo de Seguridad Nacional, el Secretario Técnico del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, un delegado del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, un representante de las Juntas Parroquiales, y un representante de las organizaciones sociales por cada una de las provincias involucradas;

¹⁰⁴ Véase el anexo XXVII.

¹⁰⁵ Véanse los anexos XXVIII y XXIX.

- c) Un nivel ejecutor, dirigido por el Ministro Coordinador, y formado por un secretario técnico y un equipo operativo nacional mínimo; así como equipos de coordinación en las tres regiones: Esmeraldas, Carchi e Imbabura, Sucumbíos, Orellana y Napo.

466. La principal función de las coordinaciones técnicas, nacional y regional, es velar por la ejecución del Plan Ecuador, la coordinación de las distintas instituciones estatales nacionales involucradas, la coordinación con los gobiernos seccionales, las organizaciones sociales, las organizaciones privadas de desarrollo y conservación y la cooperación internacional.

467. Frente a la ausencia de estadísticas oficiales sobre niñez y adolescencia refugiadas o solicitantes de asilo ha motivado al ACNUR a apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores en el mejoramiento del sistema de registro. El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia también tiene interés en esto, por lo cual se iniciará un trabajo conjunto entre las tres instituciones para tener un sistema de registro de refugiados y solicitantes de refugio articulado al sistema de información nacional de niñez y adolescencia que está construyendo el Consejo de la Niñez.

468. Otra medida adoptada por el Estado fue la invitación formulada al ACNUR para que integre la Comisión de Protección Especial del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, para proveer asistencia técnica e intercambio de conocimientos para el desarrollo de mecanismos de protección y coordinación interinstitucional en la atención a niños, niñas y adolescentes refugiados.

469. En el 2007 el ACNUR ha dado pasos para fortalecer el enfoque de derechos en la atención a niños, niñas y adolescentes refugiados, mediante una mayor participación y coordinación con redes de protección a niños, niñas y adolescentes desarrollándose en el Ecuador bajo la coordinación del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. Esto ha permitido que los funcionarios de ACNUR y sus socios inicien un proceso de capacitación en la doctrina de la protección integral, el Código de la Niñez y Adolescencia y el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral, a fin de que sus acciones se articulen a los organismos de protección establecidos en el código. En este marco, está previsto para el 2008 que el ACNUR y el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia desarrollen una alianza estratégica para incidir políticamente en la agenda nacional y local.

470. En el marco de la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2007-2010 aprobada por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia, el Catholic Relief Services -CRS- y las Pastorales Migratorias de los cantones de Esmeraldas, Tulcán, Ibarra y Nueva Loja firmaron un convenio de cooperación para ejecutar el proyecto Mejoramiento del acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes refugiados en la frontera norte.

471. Este proyecto busca que 500 personas entre autoridades educativas, maestros, padres, madres, niños conozcan y se comprometan por el derecho a la educación de niños refugiados o solicitantes de asilo; y dará apoyo directo a 1.800 niños refugiados para ingresar y permanecer en las escuelas de la zona. El presupuesto establecido para su ejecución es de 190.000 dólares.

472. En la misma línea, a partir de 2007 ACNUR implementa una estrategia de intervención, por medio de sus organizaciones sociales en áreas de trabajo social y psicología¹⁰⁶, que da mayor peso al seguimiento de niños, niñas y adolescentes en riesgo y al trabajo con redes especializadas en diferentes temas de protección.

473. La ejecución del Plan Ecuador se sustentará en varias fuentes de financiamiento. En primer lugar, las asignaciones del presupuesto del Estado, a través de los ministerios y organismos estatales que tienen ingerencia en la zona. En segundo lugar, las asignaciones del presupuesto del Estado a los gobiernos seccionales: provinciales, municipales y parroquiales. En tercer lugar los aportes financieros y asistencia técnica que pueda brindar la cooperación internacional. En cuarto lugar, los recursos de las propias comunidades que pueden ser invertidos bajo las modalidades de la cogestión.

474. Del presupuesto del Gobierno para 2006 se asignaron a las provincias fronterizas los siguientes rubros: ambiente 2.604.848 dólares de los EE.UU.; UDENOR 15.434.499 dólares; educación 2.088.746 dólares; salud 6.560.652 dólares; obras públicas y comunicación 31.280.550 dólares; vivienda 3.448.231 dólares; bienestar social 45.000.000.

475. Para 2007, según datos del SIGOB, se prevé ejecutar alrededor de 176 proyectos, por un monto que se aproxima a los 145 millones, de los cuales se destinará el 40,7% para el mejoramiento de la estructura básica, 50,1% para reactivación económica y bienestar social, el 8,5% para actividades relacionadas con el ambiente y un 0,6% para acciones tendientes al fortalecimiento institucional y la participación ciudadana.

476. Aparte de las actividades propiamente de defensa, que alcanzan los 21 millones de dólares en la frontera norte, las fuerzas armadas tienen previsto ejecutar proyectos por alrededor de 35 millones de dólares, entre los que se destacan los planes de soberanía energética, de seguridad integral del sistema hidrocarburífero, desarrollo de tráfico fluvial, entre otros.

477. Respecto a la cooperación internacional, según el INECI desde 2002, la cooperación internacional ha invertido 129.603.928 dólares en la zona de frontera, en 67 proyectos de desarrollo local, recursos naturales y bienestar social. Se buscará mejorar los actuales niveles de coordinación con las instituciones públicas nacionales y estructurar una mesa de donantes para promover su aporte en la ejecución de proyectos específicos en aquellos ámbitos que generen mayor impacto, beneficio social y ambiental, en concordancia con las políticas del Gobierno nacional.

¹⁰⁶ Cruz Roja Ecuatoriana y la Asociación Hebrea de Ayuda a Refugiados y Migrantes (HIAS).

Cuadro 23**Cooperación internacional por ejes temáticos¹⁰⁷**

Ejes temáticos principales	Cooperación internacional
Fortalecimiento de instituciones para el desarrollo y la paz	59.429.621
Reactivación económica y empleo	5.454.023
Mejoramiento de la infraestructura social básico	5.596.217
Derechos humanos asistencia humanitaria y refugio	8.012.304
Manejo sostenible de los recursos naturales	48.668.910
Administración de justicia y control de ilícitos	-
Protección de la soberanía nacional e integridad del Estado	-
Ejes temáticos transversales	-
Integración: interestatal, intersocietal, interlocal	-
Género	1.325.945
Participación ciudadana-interculturalidad	1.116.908
Total	129.603.928

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores - INEGI. Elaboración: INECI.

478. En este marco, el ACNUR tomó la decisión en enero de 2007 de asignar un fondo adicional para fortalecer la respuesta a la violencia sexual y basada en género (mujeres y NNA) en operaciones del ACNUR alrededor del mundo. ACNUR Ecuador fue una de las operaciones que movilizaron parte de este apoyo, con el propósito de apoyar la implementación de las nuevas estrategias de seguimiento fortalecido, y alianzas con redes de protección nacionales a mujeres y niños en riesgo. Como ejemplo de intervención hasta la fecha se ha apoyado, y se firmará acuerdos de cooperación con las redes del distrito municipal de Quito de respuesta a la violencia sexual y basada en género que contienen mecanismos de protección a niños, niñas y adolescentes.

2. Los niños afectados por un conflicto armado (artículo 38)

479. De acuerdo con los informes entregados por la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, no existen datos estadísticos, segregados por edad, que pudieran estar relacionadas con niños, niñas o adolescentes que han ingresado al país huyendo del reclutamiento forzoso o han pertenecido a grupos armados; no obstante, de las estadísticas por edades y sexo de los solicitantes de asilo y refugiados en el Ecuador que se tienen desde el año 2000 al 2007, indicadas en el párrafo sobre niños refugiados, el ACNUR estima que entre el 10 y 15% han estado involucrados en conflictos armados.

480. El mismo ACNUR estima que de entre este grupo de niños, niñas y adolescentes, alrededor del 70% viene huyendo de reclutamiento o intento de reclutamiento forzoso por parte de grupos irregulares relacionados al conflicto interno colombiano, y alrededor del 30% han participado activamente en el conflicto armado (generalmente reclutados forzosamente), mientras que otra parte son víctimas de la desintegración de estructuras familiares y/o muertes de padres y otros familiares, y otras causas conexas al conflicto.

¹⁰⁷ *Fuente:* Datos del INECI.

481. Muchos niños refugiados en el Ecuador, especialmente los no acompañados o separados, requieren de un apoyo idóneo así como de mecanismos de protección especial en el país de asilo, por los traumas que traen de sus experiencias del conflicto, y por su misma situación de desprotección y de separación familiar.

482. En este contexto la ONG HIAS (por sus siglas en inglés) del Ecuador¹⁰⁸, una agencia socia del ACNUR, informa que solamente durante el año 2006, fueron atendidos 1.100 menores de edad en consultas psicológicas, en muchos casos en varias ocasiones. Los grupos de edad que requieren más de los servicios psicológicos son las niñas y adolescentes de 12 a 17 años de edad, seguidas por un amplio espectro de niños y adolescentes entre los 6 a 17 años de edad.

483. HIAS ha proporcionado estadísticas sobre el número de niños, niñas y adolescentes que recibieron asistencia humanitaria en el período que se informa.

Cuadro 24

Número de niños, niñas y adolescentes que recibieron asistencia humanitaria

Rango de edad	Solicitantes primera vez		Solicitantes (otros)		Ref. reconocidos		Total	
	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino
De 0 a 5 años	454	412	829	677	785	830	2.068	1.919
De 6 a 11 años	402	433	873	775	1.139	934	2.414	2.142
De 12 a 17 años	378	333	792	604	1.009	967	2.179	1.904

Fuente: HIAS. Elaboración: HIAS.

484. Respecto a la atención médica y psicológica proporcionada no existen estadísticas en el país, sobre la atención que reciben los niños, niñas y adolescentes refugiados o solicitantes de asilo en las unidades médicas del Ministerio de Salud Pública. Solamente se cuenta con estadísticas parciales sobre la atención psicológica que reciben por parte de HIAS.

Cuadro 25

Número de niños que recibieron atención psicológica

Localidad	0 a 5		6 a 11		12 a 17		Total hombres	Total mujeres
	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino		
Lago Agrio	13	3	25	11	37	26	75	40
Ibarra	3	2	3	5	18	17	24	24
Tulcan			4	2	7	4	11	6
Esmeraldas					1	4	1	4
Quito	12	5	35	25	23	41	70	71
Santo Domingo	6		10	9	12	3	28	12
San Lorenzo	1		1	2	2	3	4	5
Cuenca	22	19	38	19	24	28	84	66
Total	57	29	116	73	124	126	297	228

Fuente: HIAS. Elaboración: HIAS.

¹⁰⁸ HIAS.

485. La Constitución política del Ecuador, en sus artículos 47 y 50 establece la obligación del Estado de garantizar a niños, niñas y adolescentes protección principal, en especial en casos de alto riesgo como lo son los conflictos armados.

486. La Constitución establece además en su artículo 188, que el servicio militar en el Ecuador es obligatorio. Sin embargo, señala que "el ciudadano será asignado a un servicio civil a la comunidad, si invocare una objeción de conciencia fundada en razones morales, religiosas o filosóficas, en la forma que determine la ley". Con fecha 27 de junio de 2007, en el *Registro Oficial, Suplemento* N° 114, se declaran inconstitucionales los artículos 88 y 108 de la Ley de servicio militar obligatorio, mediante resolución del Tribunal Constitucional que se anexa al presente informe¹⁰⁹.

487. La Ley de servicio militar obligatorio de las fuerzas armadas¹¹⁰, Ley N° 68, publicada en el *Registro Oficial* N° 527 de 15 de septiembre de 1994, en su artículo 5, si bien no prohíbe la inclusión o reclutamiento de personas menores de 18 años, establece como requisito para prestar el servicio militar obligatorio que se debe cumplir con la denominada "Edad militar", es decir ser mayor de 18 años.

488. El Código de la Niñez y Adolescencia, como Ley orgánica, en su artículo 57 establece la prohibición expresa de utilizar a niños, niñas o adolescentes en casos de conflictos armados y hostilidades sean internas o internacionales, además de reconocer la protección de derechos de supervivencia, protección, desarrollo integral y participación:

"Artículo 57. Derecho a protección especial en casos de desastres y conflictos armados. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a protección especial en casos de desastres naturales y de conflictos armados internos o internacionales. Esta protección se expresará, entre otras medidas, en la provisión prioritaria de medios de evacuación de las zonas afectadas, alojamiento, alimentación, atención médica y medicinas.

El Estado garantiza el respeto irrestricto de las normas del derecho internacional humanitario en favor de los niños, niñas y adolescentes a los que se refiere este artículo; y asegurará los recursos, medios y mecanismos para que se reintegren a la vida social con la plenitud de sus derechos y deberes.

Se prohíbe reclutar o permitir la participación directa de niños, niñas y adolescentes en hostilidades armadas internas e internacionales."

489. De conformidad con el marco normativo vigente, cabe destacar que la legislación especializada en materia de servicio militar obligatorio, no prohíbe expresamente el reclutamiento de personas menores de 18 años para participar directamente en hostilidades, sean de carácter interno o internacional, sino que simplemente establece como requisito para el reclutamiento obligatorio el cumplir la edad militar. Sin embargo, la legislación especializada en materia de protección de derechos de la niñez y adolescencia, establece específica y claramente

¹⁰⁹ Véanse los anexos.

¹¹⁰ Véanse el anexo XXX.

esta prohibición¹¹¹, y al ser una ley orgánica, prevalece frente a la ley especializada en materia de servicio militar obligatorio, por lo que en el Ecuador está prohibido el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en conflictos armados.

490. En cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Declaración del Mundo Apropiado para los Niños, el Ecuador, en octubre de 2004, aprobó el Plan nacional decenal de protección integral de la niñez y adolescencia, marco nacional de la política pública de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes. Este instrumento plantea 29 líneas de política organizadas por grupos etéreos, básicamente orientadas a los derechos a la supervivencia y protección, que constituyen el soporte para la superación de la vulneración de los derechos.

491. Al momento de la elaboración del Plan decenal se concluyó que "en el Ecuador no existen niños combatientes... sin embargo, por excepción pueden presentarse casos relacionados a la guerra civil que vive el vecino del norte (Colombia), que tendrían que ser comprobados para poder llegar a afirmar que niños ecuatorianos están siendo reclutados por fuerzas regulares o irregulares colombianas"¹¹². Las informaciones oficiales solo dan cuenta de niños, niñas y adolescentes que han solicitado refugio siendo víctimas del conflicto armado que vive Colombia.

492. La Agenda Social de la Niñez y Adolescencia y el Programa Nacional de protección especial, como se indicó en el tema de refugiados, establecen líneas de acción para enfrentar esta situación en el marco de los proyectos de atención a niños, niñas y adolescentes refugiados y solicitantes de refugio que están por implementar el Ministerio de Inclusión Económica y Social en conjunto con el Instituto Nacional de la Niñez y Adolescencia.

B. Niños que tienen conflictos con la justicia

1. La administración de la justicia juvenil (artículo 40)

493. De acuerdo con datos de la Dirección de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia (DAINA) el número de personas menores de 18 años detenidas por la policía debido a un presunto conflicto con la justicia es el siguiente.

Cuadro 26

Cuadro estadístico de adolescentes aprehendidos por delitos a nivel nacional

	2006	2007	Total general en los dos años
Total general	5.865	2.317	8.182

Fuente: DAINA - MIES - SIPI 2007. *Elaboración:* Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

¹¹¹ Código de la Niñez y Adolescencia, art. 57.

¹¹² Centro Andino de Estudios Estratégicos (CENAE).

494. No se tiene información sobre asistencia jurídica brindada a los y las adolescentes infractores, esto es prácticamente nulo, dado que en el Ecuador es muy incipiente la participación de los defensores públicos, con la reciente creación del nuevo Ministerio de Justicia, por lo que se espera que esta ausencia sea resuelta en 2008.

495. El registro que llevan en el Consejo Nacional de la Judicatura no distingue entre adultos y adolescentes infractores que han recibido una sanción de juez competente. Los Juzgados de la Niñez y Adolescencia llevan un registro del despacho de todos los procesos sin diferenciar cuáles son resoluciones sobre adolescentes infractores, adopciones, alimentos, etc., lo cual no permite hacer un real seguimiento a la aplicación de las medidas socioeducativas que establece el Código de la Niñez y Adolescencia.

496. Para citar un ejemplo, la medida socioeducativa de la libertad asistida, como la define el artículo 369, numeral 6, es cumplida únicamente en el centro de internamiento Virgilio Guerrero de la ciudad de Quito. Según los datos que dispone la DAINA, esta medida la cumplieron los siguientes adolescentes durante el año 2007.

Cuadro 27

Estadísticas de adolescentes atendidos en la modalidad de libertad asistida del centro Virgilio Guerrero

MIES	Número de adolescentes atendidos
Enero	13
Febrero	5
Marzo	11
Abril	10
Mayo	7
Junio	11
Julio	5
Agosto	11
Septiembre	11

Fuente: DAINA - MIES. *Elaboración:* DAINA - MIES.

497. El centro Virgilio Guerrero recibe a adolescentes infractores hombres, sobre adolescentes mujeres no existe información de la DAINA.

498. Los registros que llevan los Juzgados de la Niñez y Adolescencia no permiten establecer un porcentaje en los casos de reincidencia que se presentan en el acometimiento de infracciones o contravenciones por parte de los y las adolescentes.

499. El artículo 330 del Código de la Niñez y Adolescencia establece que, tratándose de adolescentes que no han cumplido 14 años de edad procede el internamiento solo por delitos de asesinato, homicidio, violación, plagio de personas o robo con resultado de muerte y para los que

han cumplido 14 años, procede el juzgamiento de delitos cuya sanción está prevista en la legislación penal ordinaria con pena de reclusión.

500. El libro IV, título X del Código de la Niñez y Adolescencia estructura un nuevo sistema de justicia especializada para niñez y adolescencia, superando los problemas que existían durante la vigencia del derogado Código de Menores. Entre las medidas que el nuevo código estableció para mejorar la administración de justicia para niñez y adolescencia están:

- a) Se cambió el concepto de Tribunales de Menores, bajo la dependencia del antiguo Ministerio de Bienestar Social, por Juzgados de la Niñez y Adolescencia, como parte de la función judicial, como lo dispone la Constitución de la República. Este cambio conceptual implicó separar y esclarecer la administración de justicia para NNA (jurisdicción civil) respecto de las medidas administrativas de protección.
- b) La competencia del servicio judicial en el Ecuador no se limita a los casos de NNA en conflicto con la ley; comprende también el conocimiento de reclamos sobre alimentos, paternidad y abandono, así como la aplicación de medidas protectivas como la colocación familiar y la adopción.
- c) Señala que las personas menores de 12 años son absolutamente inimputables y no serán juzgados.
- d) Establece medidas socioeducativas de atención, alternativas a la privación de la libertad. La privación de la libertad es excepcional, solo para las infracciones de extrema gravedad.
- e) Garantiza el debido proceso.

501. El Plan nacional decenal de protección integral y el Acuerdo Nacional por la Niñez y Adolescencia suscrito en junio de 2005, establece en la política 28 el "Fortalecimiento del sistema de justicia y aplicación de las medidas socioeducativas destinadas a adolescentes infractores", en cumplimiento con los mandatos del Código de la Niñez y Adolescencia en su libro IV.

502. El Ministerio de Bienestar Social (actual MIES) expidió un reglamento especial para el funcionamiento de los centros de internamiento para adolescentes infractores, mediante Acuerdo ministerial N° 4050 de 25 de agosto de 2004, en cumplimiento de las disposiciones del Código de la Niñez y Adolescencia en sus artículos 376 y 385.

503. En el sistema judicial para adolescentes infractores existen 45 jueces de la niñez y adolescencia, quienes aplican medidas cautelares y de internamiento. Así también, dicho sistema cuenta, a nivel nacional, con 30 procuradores para los casos de adolescentes infractores.

504. El sistema de justicia para niñez y adolescencia entró a operar en 2003 con 33 juzgados para todo el país. Al 2007 se han incrementado 12 juzgados más, siendo aún insuficiente por la amplitud de casos que atienden.

505. Cuando se crearon los juzgados dentro del poder judicial, en sustitución de los antiguos tribunales de menores que dependían del ejecutivo, los mismos jueces pasaron a conformar los nuevos juzgados, lo cual ha significado una carga debido a que no se han innovado procedimientos conforme a los principios de la protección integral y del interés superior del niño.

506. Los antiguos miembros de los tribunales, en su mayoría, han reproducido las viejas prácticas y operan en forma disruptiva en relación con el código. Esto ha provocado que el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y el Consejo Nacional de la Judicatura establezcan un acuerdo para la capacitación de estos jueces, plan que inició su implementación este año. Existe la voluntad política del Consejo de la Judicatura para que todos los jueces de la niñez participen de la capacitación propuesta por el Consejo de la Niñez.

507. El sistema de justicia también debe establecer ámbitos especializados de administración, y no dejar a los jueces que asuman cualquier tipo de casos indistintamente. Lo apropiado sería tener por lo menos tres tipos de juzgados de niñez y adolescencia: a) de protección de derechos de NNA; b) de asuntos de familia; c) de adolescentes infractores.

2. Los niños privados de libertad, incluida toda forma de detención, encarcelamiento o colocación bajo custodia (apartados b), c) y d), artículo 37)

508. Según datos proporcionados por la Policía Especializada en Niñez y Adolescencia (DINAPEN), se han detenido a un total de 7.087 adolescentes por delitos y contravenciones, no se ha especificado el sexo.

509. En el Ecuador existen 20 centros de internamiento de adolescentes infractores, ubicados en 12 provincias. Según la modalidad de administración, se tienen 11 centros administrados directamente por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, y 9 centros subvencionados.

Cuadro 28

Centros de internamiento de adolescentes infractores¹¹³

Número de centros de internamiento	Número de provincias	Administración directa	Subvencionadas
20	12	11	9

Fuente: DAINA - MIES. *Elaboración:* DAINA - MIES.

510. La DAINA informa de que el número de personas menores de 18 años que se encuentran en esas instituciones es el siguiente.

¹¹³ *Fuente:* DAINA - MIES.

Cuadro 29

Población atendida en los centros de internamiento

Años	Adolescentes atendidos
2003	4.110
2004	4.217
2005	6.040
2006	5.818
A junio de 2007	2.379

Fuente: DAINA - MIES. *Elaboración:* DAINA - MIES.

511. El sistema de información no discrimina los registros que se están dando sobre adolescentes infractores y adolescentes en acogida, por lo cual los datos de este cuadro difieren del siguiente, que registra efectivamente los adolescentes que están cumpliendo internamiento.

Cuadro 30

Número de adolescentes infractores en internamiento y aplicación de medidas socioeducativas, agosto de 2007¹¹⁴

Género	Total de adolescentes	Con medida socioeducativa	Sin medida socioeducativa
Mujeres	73	48	25
Hombres	420	193	227
Total	493	241	252

Fuente: DAINA - MIES. *Elaboración:* Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

512. Actualmente no se cuenta con datos estadísticos fiables sobre personas menores de 18 años detenidas en centros de rehabilitación social para adultos, tanto la Fiscalía como la policía y el Consejo Nacional de la Judicatura carecen de esta información.

513. El Consejo Nacional de la Judicatura, que es la instancia que lleva un registro de las sentencias dictadas por los jueces, lleva un registro sobre sentencias que corresponden a adolescentes.

514. No hay datos sobre malos tratos realizados en contra de adolescentes durante su arresto, detención o encarcelamiento por miembros de la policía nacional. Los medios de comunicación en ocasiones recogen denuncias sobre maltrato efectuado por la policía a adolescentes que transitaban por la calle, en horas de la noche, después de salir de conciertos con presuntos signos de consumo de alcohol o en algunos casos con droga.

¹¹⁴ *Fuente:* DAINA - MIES. Sistema de Información para la Infancia (SIPI), 2007.

515. Las formas de maltrato más habituales en contra de los adolescentes son los golpes, insultos o burlas, no obstante se producen aisladamente y por cuenta propia de los miembros de la fuerza pública por exceso de fuerza¹¹⁵. Es importante destacar que casos como estos están siendo investigados por la justicia penal, luego de que la justicia policial si inhibiera de conocerlos, lo cual disminuye la impunidad de autores, cómplices y encubridores.

516. Ejemplo de esto lo constituyó el caso del joven Guanuña¹¹⁶, al que las organizaciones públicas y privadas que defienden los derechos de la niñez y adolescencia lo han tomado como "emblemático" para erradicar el uso de la fuerza en los miembros de la policía nacional en contra de niños, niñas y adolescentes.

Plan de emergencia en rehabilitación social

517. El Estado ecuatoriano declaró el estado de emergencia por grave conmoción en el sistema penitenciario en todo el país, mediante Decreto ejecutivo N° 441 y publicado en el *Registro Oficial* N° 121 de 6 de julio de 2007, con el propósito de que se procedan a tomar las medidas emergentes necesarias para poder remediar las deficiencias que atraviesa el sector. Se incluyen en condición de emergencia también a los hogares de tránsito, centros de rehabilitación infantojuvenil y los institutos profesionales de varones que son regentados por el Ministerio de Inclusión Económica y Social¹¹⁷.

518. Para dar respuesta a la situación de emergencia la DAINA ha planificado las siguientes actividades macro:

- a) Adecuación y equipamiento: equipamiento de ocho centros regionales;
- b) Metodología de trabajo: capacitación a equipos técnicos interdisciplinarios y personal; administrativo para un funcionamiento eficiente e integral de los programas de protección;
- c) Desarrollar programas con participación de otros actores de la red de protección;
- d) Organizar un evento internacional para conocer y articular experiencias internacionales;
- e) Comunicación: elaborar y difundir productos comunicacionales.

¹¹⁵ El último caso denunciado y judicializado en el Ecuador por exceso de la fuerza de miembros de la policía ha sido el deceso del adolescente de 17 años Paúl Guanuña, quien apareció muerto en una quebrada en la ciudad de Quito, con señales de haber sido previamente golpeado. Según amigos de Paúl Guanuña que sirvieron de testigos en el juicio instaurado en contra de dos agentes de la policía, los adolescentes fueron golpeados por los policías luego de que los sorprendieron pintando una pared. Sólo Guanuña no pudo escapar de la policía.

¹¹⁶ Ídem.

¹¹⁷ Véase el anexo XXXI.

519. Los 20 centros de internamiento para adolescentes infractores funcionan bajo dos modalidades: a) de administraciones directas; y b) subvencionadas. Los centros de administración directa son aquellas cuyo funcionamiento técnico y administrativo está bajo la responsabilidad de funcionarios del MIES¹¹⁸, con asignaciones para alimentación, administración, presupuesto para proyectos de equipamiento, talleres, suministros y materiales, salud, día del niño y navidad. Las subvencionadas son aquellas organizaciones privadas a las cuales el Estado a través del MIES les asigna recursos para alimentación y gastos de administración exclusivamente, excepto el centro de internamiento Virgilio Guerrero en Pichincha que tiene suscrito un convenio de cooperación interinstitucional con este Ministerio. Además contempla tres comunidades terapéuticas para la atención de niños, niñas y adolescentes inmersos en el uso y abuso de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, en las modalidades: prevención, ambulatoria y residencial.

520. Para el cumplimiento efectivo del plan de emergencia, mediante Decreto ejecutivo N° 602 de 31 de agosto de 2007, el Presidente de la República dispone la transferencia al MIES de recursos hasta por el valor de 1,5 millones de dólares, los cuales se destinarán exclusivamente a financiar el proyecto Programa de prevención, protección, reparación y reinserción para adolescentes infractores en 20 centros a nivel nacional.

521. El plazo de ejecución de este plan es de cinco años, con una inversión total de 36 millones de dólares de los EE.UU. provenientes del Fondo de Ahorro y Contingencia y del presupuesto del MIES.

3. La imposición de penas a los niños, en particular la prohibición de la pena capital y la de prisión perpetua (apartado a) del artículo 37)

522. En el Ecuador está prohibida la pena de muerte para niños, niñas y adolescentes y la prisión perpetua.

523. La Constitución política de la República establece varias garantías para el ejercicio de los derechos civiles, estipulados en el artículo 23, numerales 1 y 2, así: la inviolabilidad de la vida. No hay pena de muerte; la integridad personal. Se prohíben las penas crueles, las torturas; todo procedimiento inhumano, degradante o que implique violencia física, psicológica, sexual o coacción moral, y la aplicación y utilización indebida de material genético humano.

524. Así también dispone que el Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar, en especial, la violencia contra los niños, adolescentes, las mujeres y personas de la tercera edad. Mandado que se complementa en el artículo 49, que establece la protección al derecho a la vida de los niños y adolescentes desde su concepción.

525. El Código de la Niñez y Adolescencia en su artículo 20 recoge lo expresado en la Constitución, agregando que es obligación del Estado, la sociedad y la familia asegurar por todos los medios a su alcance, su supervivencia y desarrollo.

526. Respecto a la prisión perpetua, el Código de la Niñez y Adolescencia, en el artículo 370, establece el tiempo máximo para la aplicación de las medidas socioeducativas contempladas para

¹¹⁸ Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

las infracciones cometidas por los adolescentes, siendo el internamiento institucional la medida más larga hasta por cuatro años.

527. El Código también establece que si el internamiento excede de 24 meses, el o la adolescente tiene derecho a beneficiarse de una rebaja del tiempo por buen comportamiento, equivalente a dos días de rebaja por cada día de buen comportamiento.

4. La recuperación física y psicológica y la reintegración social (artículo 39)

528. En el Ecuador existen muy pocos centros de atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales. Los servicios por lo general se han organizado en función de los casos de maltrato físico y psicológico que son más frecuentes y están relacionados a golpes, insultos, humillación, etc., situaciones que aparentemente no requieren grandes inversiones para preparar a los equipos de profesionales ni de equipos o insumos materiales para su recuperación.

529. Para atender situaciones de mayor gravedad como los delitos de explotación sexual, pornografía, violación y trata, los servicios son escasos, no existe aún un registro nacional de los mismos para establecer cuantos existen. Recientemente el Estado ha tomado la decisión de levantar esta información con la oportunidad de la creación del Programa nacional de protección especial.

530. Actualmente existe un centro especializado para atender a niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial. Este centro es de la Fundación Quimera en Machala. Existen otros centros como el de la Fundación Nuestros Jóvenes en Quito, que tiene una especialización en cuanto al concepto y personal, sin embargo en el mismo centro atienden a otros grupos vulnerables como adolescentes embarazadas.

531. En Azuay existen dos instituciones ligadas a la iglesia católica, una de ellas atiende a adolescentes mujeres infractoras y a adolescentes víctimas de explotación sexual comercial, en coordinación con el Departamento de Desarrollo Social de la municipalidad de Cuenca. La otra institución es una casa de acogida que recibe niñas y adolescentes mujeres en situación de calle y también de explotación sexual comercial.

532. En 2007 el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) firmó un convenio con las fundaciones Quimera, Nuestros Jóvenes y Catholic Relief Services para la reapertura y fortalecimiento de los programas de erradicación y prevención de la explotación sexual comercial, como para la creación de centros de atención y rehabilitación para niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial en Machala, Quito y Nueva Loja. El proyecto quiere fortalecer el intercambio de experiencias, la retroalimentación y la cooperación entre las tres fundaciones, así como desarrollar un concepto común con estándares de calidad en marco de la doctrina de protección integral adaptada a la realidad en sitio.

533. Estas acciones se insertan en los propósitos establecidos en el Programa nacional de protección especial, como lo son la sistematización y evaluación de los servicios existentes, tomando en consideración los parámetros definidos en el Código de la Niñez y Adolescencia, sobre atender de manera diferenciada y específica las vulneraciones de derechos. Para esto el programa propone desarrollar estándares ajustados al enfoque de derechos y normas del código, tomando en cuenta la exigencia que estos servicios tienen para registrar sus metodologías y

recibir la autorización de funcionamiento por parte de los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia, según lo dispuesto en los artículos 212 y 213 del Código de la Niñez.

534. La existencia del Programa de protección especial conlleva la creación del Fondo Nacional de Protección Especial, que servirá para financiar este tipo de servicios, estudios e investigaciones. Se prevé que este fondo que será constituido entre el MIES y el INNFA, se articule al Fondo Nacional de Protección a la Niñez y Adolescencia, que tiene la misión de garantizar recursos económicos para servicios de protección¹¹⁹.

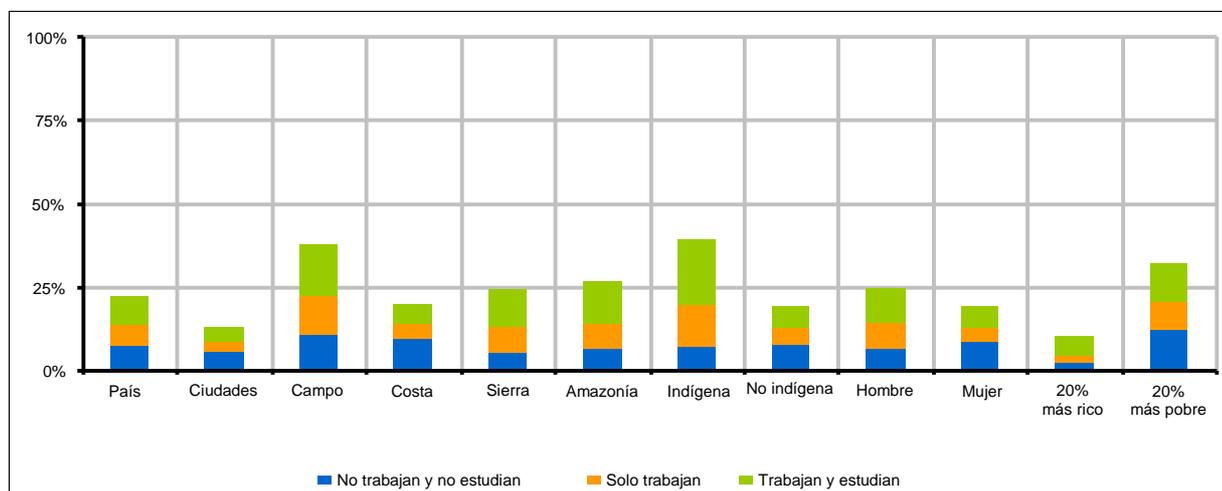
C. Niños sometidos a explotación, incluidas su recuperación física y psicológica y su reintegración social (artículo 39)

1. La explotación económica, incluido el trabajo infantil (artículo 32)

535. En países de elevada pobreza como el Ecuador, el trabajo de niños y jóvenes se explica en gran medida por las necesidades económicas de los hogares. Sin embargo, la participación laboral de niños o adolescentes no está asociada únicamente a la pobreza, también se relaciona con normas culturales que la promueven. El problema (como insisten las declaraciones internacionales sobre el trabajo infantil del cual el Ecuador es signatario), radica en el trabajo que pone en riesgo el desarrollo físico, emocional y moral de los niños, así como aquel que afecta la educación de los niños y su adquisición de las destrezas necesarias para su vida como adultos, independientemente de los valores o creencias de los padres. La interferencia con la educación limita las oportunidades futuras de empleo y movilidad social.

Gráfico 14

Trabajo infantil en el Ecuador



Fuente: INEC, SIEH, 2004. Elaboración: Observatorio Social del Ecuador.

Nota: El trabajo se refiere a actividades laborales o productivas; no incluye tareas propiamente domésticas. Los datos no son comparables a aquellos resultantes de otras encuestas de hogares (como las Encuestas de condiciones de vida) ya que las preguntas registran el fenómeno de distinta manera.

¹¹⁹ Código de la Niñez y Adolescencia, arts. 300 y 301.

536. En el Ecuador más de uno de cada diez niños de 5 a 17 años trabaja. En 2004 había aproximadamente 560.000 niños y niñas que realizaban actividades laborales o productivas. Esta cifra representa un aumento en comparación con las cifras de cuatro años atrás, así la proporción de niños trabajadores subió de 13% en 2000 a 15% en 2004. El incremento ocurrió en el campo, en donde pasó del 20 al 27% en este período, mientras que en las ciudades se observó una ligera reducción (del 9 al 7%).

537. La mayoría de los niños que trabajan vive en el campo. En 2004, casi tres de cada diez niños residentes en las áreas rurales debían trabajar (27%), cuatro veces más que en las ciudades (7%). De todos los niños trabajadores en el país entre 5 y 17 años de edad, el 69% vivía en el campo y el 31% en las ciudades. El trabajo en la niñez es más frecuente en la Sierra rural. El 34% de los niños del campo de las provincias serranas trabaja, en contraste con el 19% en las áreas rurales costeñas. Entre las ciudades grandes, Cuenca y Machala tienen la mayor proporción de niños en el mercado de trabajo (9 y 7%, respectivamente); en Quito y Guayaquil, la cantidad era algo menor (5%).

538. El trabajo de niños y adolescentes es más frecuente en los hogares pobres e indígenas. El 8% de los niños perteneciente a la quinta parte más rica de hogares trabajaba, en comparación con el 20% de aquellos del quinto más pobre de hogares. En los hogares indígenas, la proporción de niños trabajadores era aún mayor: el 32% de sus miembros en edad escolar trabajaba.

539. La mayor parte de los niños y niñas que trabajan también estudian. En 2004, el 57% de los niños que trabajaban también asistían a la escuela o colegio. El 43% restante solo trabajaba y había abandonando sus estudios.

540. Uno de cada siete niños en edad de asistir a la escuela o colegio no estudia. El 6% de los niños de 5 a 17 años solo trabaja y el 8% adicional no trabaja ni estudia; estos últimos son principalmente niños y niñas que ayudan en el trabajo doméstico, en el cultivo de parcelas familiares o en negocios del hogar. La proporción de niños que no trabajan ni estudian es el doble en el campo que en las ciudades. En la Costa rural se encuentra el mayor porcentaje de niños y niñas que no trabajan ni estudian (16%).

541. Los varones y los adolescentes trabajan con más frecuencia. El 19% de los niños en edad escolar trabajaba, en comparación con el 11% de las niñas. La proporción de niños que deben trabajar aumenta con la edad: entre los niños de 6 a 11 años, el 6% trabaja, en tanto que el 26% de los y las adolescentes lo hace. Nueve de cada diez niños en edad escolar estudian, frente a 65% de adolescentes que lo hacen.

542. Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi son las provincias con mayor porcentaje de niños y niñas que trabajan. En estas provincias con alta población indígena, la tercera parte de los niños y adolescentes debe trabajar (más del doble del promedio nacional). Se trata también de las provincias con la mayor cantidad relativa de niños y adolescentes que no estudia. Cuatro provincias adicionales, también con importante presencia de grupos indígenas, se destacan por la alta incidencia de trabajo en la niñez y adolescencia (más del 20%), Cañar, Tungurahua, Zamora Chinchipe y Pastaza.

Reformas al Código del Trabajo

543. El Congreso Nacional del Ecuador aprobó las reformas al Código del Trabajo el 23 de junio de 2005¹²⁰, en las cuales se incluyen aspectos relacionados con la regulación de la contratación de adolescentes, las medidas de protección para niños, niñas y adolescentes, los tipos de trabajos prohibidos, la preservación de la edad mínima, la definición de sueldos, salarios, retribución accesoria y remuneraciones; límite de la jornada de trabajo para adolescentes, la concurrencia a la escuela, los registros que deben llevar los empleadores, los exámenes médicos de aptitud, los accidentes o enfermedades atribuibles a empleadores, las sanciones, la inspección por las autoridades, atribuciones del inspector, indemnizaciones, prevención de riesgos y otros aspectos sustantivos de protección y garantía de derechos en la esfera laboral.

544. Estas reformas efectuadas mediante una amplia consulta a actores públicos y privados relacionados al trabajo infantil, permitieron la armonización de este cuerpo legal con el Código de la Niñez y Adolescencia, que establece medidas de protección particulares para los niños, niñas y adolescentes que trabajan. Sobre todo se unificó la edad mínima para el trabajo, autorizándola a partir de los 15 años de edad. Anteriormente el Código del Trabajo lo establecía en 14 años, mientras que el Código de la Niñez aprobado en 2003 lo estableció en 15 años.

545. Las reformas al Código del Trabajo no significan para el Estado ecuatoriano apoyar el trabajo infantil ni protegerlo, sino que las mismas se enmarcan en el principio de la protección de los derechos de los adolescentes que por cualquier situación económica, social o cultural se ven en la necesidad de trabajar. El Ecuador reafirma su compromiso cuando aprobó el Código de la Niñez de hacer los esfuerzos que estén a su alcance para erradicar el trabajo infantil.

546. Para la protección de este derecho, Ecuador ha realizado los siguientes avances:

- a) Mediante Acuerdo ministerial de 26 de diciembre de 2005, el Ministerio de Trabajo y Empleo expide el Plan nacional para la prevención y la erradicación progresiva del trabajo infantil en el Ecuador PETI¹²¹;
- b) Con fecha 6 de octubre de 2005, mediante resolución, el Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (CONEPTI) aprueba el listado de actividades permitidas y prohibidas para adolescentes trabajadores entre 15 y 18 años en el sector florícola;
- c) Conformación del Foro Social Florícola en 2004 como comité especializado del Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil;

¹²⁰ Reformas que entraron en vigencia el 16 de diciembre de 2005.

¹²¹ Este plan ha carecido de la asignación de recursos, por lo que hasta la presente no se ha podido ejecutar eficazmente. Véase el anexo XXXII.

- d) Conformación del Foro Social Florícola tripartito en 2004 como comité especializado del Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil;
- e) Conformación del Comité Intersindical contra el Trabajo Infantil;
- f) El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia realizó una consulta nacional en 2006 para la formulación de un nuevo listado de trabajos peligrosos, actualmente en proceso de aprobación oficial, conforme a lo establecido en el artículo 87 del Código de la Niñez;
- g) Programa nacional de protección especial, que se constituye en la mayor respuesta que dará el Estado ecuatoriano para la prevención y erradicación del trabajo infantil, que se ha planteado como metas: erradicar el trabajo infantil en basurales hasta 2008; reducir en un 20% el número de niños, niñas y adolescentes que realizan trabajos peligrosos o nocivos hasta 2010; disminuir el trabajo infantil de 5 a 14 años hasta el 2010; registrar al 80% de adolescentes que trabajan en los municipios hasta el 2010.

547. Con la expedición del Código de la Niñez y Adolescencia, se conformó el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia como la instancia rectora en la definición y evaluación de la política pública de protección a la niñez y adolescencia. Sin embargo, desde 1997 en el Ecuador existe el CONEPTI, como instancia adscrita al Ministerio de Trabajo, con la capacidad de definir políticas públicas para la prevención y erradicación del trabajo infantil, instancia integrada por instituciones públicas, sindicales y empresariales (estructura tripartita), y creado mediante Decreto ejecutivo N° 792 de 7 de noviembre de 1997. Esta situación legal en la práctica se traduce en autonomía del Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y en acciones paralelas a las políticas públicas del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

548. Esta falta de coordinación ha permitido que, tanto el Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil como su Plan de Acción (PETI), se rijan por la lógica del tripartismo, principio de organización de relaciones laborales basado en la concertación entre empleadores, trabajadores y gobiernos, escasamente relacionado con los principios del enfoque de derechos como el interés superior del niño, la integralidad de los derechos y la prioridad absoluta.

549. Esto ha permitido que se determinen acciones diferentes para cada enfoque, así, el trabajo infantil es tratado como un tema laboral, no como una violación de derechos. Los actores involucrados se limitan a empleadores, trabajadores y gobierno. La concertación entre estos tres actores es privilegiada por sobre el interés superior del niño.

550. Bajo esta lógica se privilegian las acciones tendientes a "erradicar el trabajo infantil", con poca consideración a la situación de niños, niñas y adolescentes y al conjunto de sus derechos. En años pasados se ha dado mucho énfasis a la inspección y a la sensibilización de empleadores, y poca atención/protección a los niños, niñas y adolescentes separados. Miles de niños y adolescentes han sido desvinculados de sus trabajos por la inspección o empleadores, sin ningún

tipo de protección, llevando su situación a la precarización¹²² de sus condiciones laborales¹²³. Aunque el plan PETI menciona al Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, no contempla estrategias ni acciones concretas de articulación y trabajo coordinado.

551. Ecuador considera que para mejorar estas condiciones se debe emprender en algunas acciones que permitan una real protección de los NNA que trabajan, como:

- a) Es necesario que la inspección del trabajo infantil se articule al trabajo de las juntas de protección para evitar la duplicación de acciones y la protección de niños retirados del trabajo;
- b) Dado que el enfoque tripartito del Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil se concentra en las relaciones laborales, su ámbito de acción debe ser el trabajo infantil en relación de dependencia, bajo los lineamientos de políticas públicas del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia;
- c) Asegurar que los empleadores cumplan con la legislación vigente;
- d) Comprometer a los trabajadores en acciones concretas y efectivas en la materia;
- e) Articulación entre los esfuerzos para la erradicación del trabajo infantil y las políticas de empleo;
- f) Asegurar que las tercerizadoras no contraten adolescentes por fuera de la ley;
- g) Disponer de información suficiente y oportuna sobre trabajadores dependientes;
- h) Incrementar la eficiencia del sistema de inspección;
- i) Asegurar condiciones de salud y seguridad en el trabajo de adolescentes;
- j) Promover la sindicalización para proteger a los adolescentes que trabajan;
- k) Ampliar el servicio de revisión médica previo a contrataciones;
- l) Comprometer a empleadores para que sus proveedores y distribuidores no empleen trabajo infantil ilegal, etc.

¹²² Elementos para repensar las políticas públicas del trabajo infantil, Andrés Dueñas, Coordinador del Programa combatiendo el trabajo infantil en el Ecuador, Consorcio PLAN-CCF-PMT, julio de 2007.

¹²³ Véase el anexo XXXIII.

552. Las acciones e intervención para prevenir y erradicar el trabajo infantil en el país es promovido principalmente por ONG tales como, el Proyecto SOY¹²⁴, Programa combatiendo el trabajo infantil en el Ecuador (PCTIE)¹²⁵, Pro Niño de la empresa Telefónica, DYA (Fundación Desarrollo y Autogestión), Foro Social Florícola (espacio creado por los empresarios floricultores y la OIT) y el Foro Social Bananero (espacio creado por los empresarios bananeros y la OIT). Por el lado de las instituciones públicas actúan el Ministerio de Inclusión Económica y Social, y el Programa del muchacho trabajador del Banco Central del Ecuador y el INNFA.

553. Las acciones que emprenden estas diversas instituciones, se concentran en estrategias de prevención del trabajo infantil de niños y niñas menores de 14 años, erradicación de niños y niñas de trabajos peligrosos¹²⁶, protección y acompañamiento a los y las adolescentes que trabajan para garantizar sus derechos laborales.

554. Las coberturas de atención a niños, niñas y adolescentes que trabajan facilitadas por las instituciones involucradas son las siguientes.

Cuadro 31

Coberturas de atención a niños, niñas y adolescentes que trabajan

Organización	Provincias	Número NNA
Foro Social Florícola	Cotopaxi y Pichincha	1.278
Proyecto SOY	Los Ríos, Guayas, El Oro, Pichincha y Cotopaxi	10.538
PMT	Tungurahua, Chimborazo, Azuay, Guayas, Esmeraldas, Manabí, Santo Domingo, Sucumbíos, El Oro	3.200
MIES - DAINA	Pichincha, Imbabura, Los Ríos, El Oro, Guayas, Manabí, Esmeraldas, Sucumbíos, Cotopaxi y Tungurahua	2.374
PCTIE	Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua	4.200
DYA	Pichincha, Manabí, Esmeraldas, Santo Domingo, El Oro, Guayas, Los Ríos, Chimborazo, Cotopaxi	10.028
Total		31.618

Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo. *Elaboración:* Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

555. Por su parte, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) a través de su Programa internacional para la erradicación del trabajo infantil, en el marco del memorando de entendimiento firmado con el Estado ecuatoriano en 1997, renovado sucesivamente en 2002 y

¹²⁴ Consorcio formado por Catholic Relief Service, CARE Internacional, Fundación Wong, Save The Children UK y la Conferencia Episcopal Ecuatoriana.

¹²⁵ Consorcio formado por PLAN, Cristian Children Found y Programa del muchacho trabajador.

¹²⁶ Calificación establecida en el Código de la Niñez y Adolescencia y Código del Trabajo reformado.

en 2007, se encuentra ejecutando el Programa de apoyo al Programa de duración determinada para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil en el Ecuador" (PDD-Ecuador) desde 2003. Este programa tiene como objetivos contribuir al fortalecimiento de la acción coordinada de las principales instituciones del Gobierno, las organizaciones de empleadores, de trabajadores y de la sociedad civil en contra de las peores formas de trabajo infantil (PFTI), así como el desarrollo de acciones directas contra las PFTI en sectores y localidades priorizadas.

2. El uso indebido de estupefacientes (artículo 33)

556. El Observatorio Ecuatoriano de Drogas del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) realizó un estudio entre abril y diciembre de 2005, el cual constituye el Segundo Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar, específicamente a estudiantes de educación media entre los 13 y 19 años de edad. La muestra se conformó con 13.912 estudiantes de noveno grado de educación básica, y primer y tercer curso de bachillerato de colegios públicos y privados, de 31 ciudades del Ecuador. Las características y el tamaño de la muestra, así como el cuestionario utilizado, son similares a los que se emplearon en estudios anteriores, por lo que los resultados serán comparables al interior del país.

557. Este estudio ha obtenido las declaraciones de un número representativo de la población escolar sobre consumo de tabaco, alcohol, drogas ilícitas, inhalables y algunos fármacos adquiridos sin prescripción médica.

558. Drogas investigadas en los tres estudios realizados en el Ecuador.

Cuadro 32

Drogas investigadas en los estudios realizados en el Ecuador

1998	2002	2005
1. Marihuana y hashís	1. Solventes e inhalables	1. Inhalables
2. Base	2. Marihuana	2. Marihuana
3. Cocaína	3. Hashís	3. Pasta base
4. Inhalantes	4. Alucinógenos	4. Cocaína
5. Alucinógenos (LSD, Floripondio, Ayahuasca, San Pedro, etc.)	5. Heroína	5. Heroína
6. Heroína	6. Opio	6. Éxtasis
7. Éxtasis	7. Morfina	7. Alucinógenos
	8. Cocaína	8. Crack
	9. Pasta de coca	9. Opio
	10. Crack	10. Morfina
	11. Éxtasis	11. Hachís
	12. Metanfétaminas	12. Drogas vegetales (hongos, ayahuasca, San pedro, otras)
	13. Otras drogas	13. Otras drogas ¹²⁷

Fuente: Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. *Elaboración:* Observatorio Ecuatoriano de Drogas - CONSEP.

¹²⁷ En negrilla se identifican las sustancias que el estudio nacional de 1995 no indagó.

559. Los resultados demuestran que las dos drogas de mayor consumo entre los y las adolescentes se inicia a menor edad que la registrada en 1998. En cuanto el consumo de cigarrillo, que para 1998 se iniciaba a los 14,4 años de edad, en 2005 baja a 13,1 años el inicio del consumo. Sobre el alcohol este iniciaba su consumo entre los adolescentes a los 14,8 años, pero para 2005 se registra su inicio a los 13,4 años. En ambos casos, la media de inicio del consumo es de 13 años, un año menos que hace 7 años.

Cuadro 33

Consumo de cigarrillos y alcohol

	Prevalencia de vida (porcentaje)		Edad promedio del primer consumo (años)	
	1998	2005	1998	2005
Cigarrillos	44,3	54,4	14,4	13,1
Alcohol	53,9	61,6	18,8	13,7

Fuente: CONSEP. *Elaboración:* Observatorio Ecuatoriano de Drogas - CONSEP.

560. En 2005, la prevalencia de vida para los cigarrillos y el alcohol tiene valores superiores a los que se encontraron en 1998, lo que demuestra, según estos estudios, que no se ha logrado disminuir el consumo durante los siete años transcurridos.

Cuadro 34

Prevalencia de vida de consumo de sustancias psicoactivas -SPA- en el ámbito nacional, cualquier droga y edad promedio del primer consumo

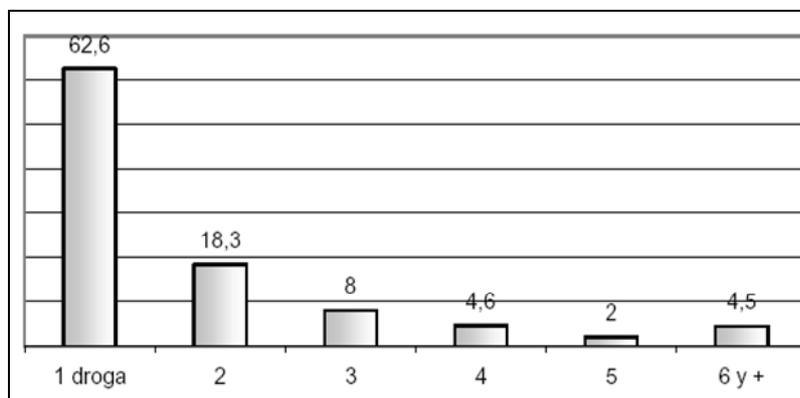
Psicoactivo	Prevalencia de vida en el ámbito nacional (porcentaje)	Edad del primer consumo a nivel nacional (años)	Psicoactivo
Alcohol	61,6	12 años, 6 meses	Inhalables
Cigarrillos	54,4	13 años, 1 mes	Cigarrillos
Marihuana	7,0	13 años, 2 meses	Tranquilizantes
Tranquilizantes sin RM	6,1	13 años, 4 meses	Estimulantes
Inhalables	5,2	13 años, 4 meses	Morfina
Estimulantes sin RM	2,7	13 años, 7 meses	Alcohol
Cocaína	2,4	13 años, 9 meses	Drogas vegetales
Éxtasis	2,1	14 años, 0 meses	Opio
Drogas vegetales	2,1	14 años, 3 meses	Otras drogas
Otras	2,0	14 años, 4 meses	Heroína
Pasta base	1,6	14 años, 6 meses	Cocaína
Heroína	0,9	14 años, 6 meses	Éxtasis
Alucinógenos	0,6	14 años, 7 meses	Pasta base
Crack	0,6	14 años, 7 meses	Crack
Opio	0,5	14 años, 8 meses	Alucinógenos
Morfina	0,5	14 años, 8 meses	Hachís
Asís	0,3	14 años, 10 meses	Marihuana
Cualquier droga con otras	13,0	14 años, 2 meses	Cualquier droga con otras
Cualquier droga sin otras	12,8	14 años, 2 meses	Cualquier droga sin otras

Fuente: CONSEP. *Elaboración:* Observatorio Ecuatoriano de Drogas - CONSEP.

561. En el transcurso de su vida, la mayoría de los adolescentes consumidores (62,6%) ha usado una sola droga y el 37,4%, dos o más productos ilícitos.

Gráfico 15

Número de drogas consumidas en el ámbito nacional



Fuente: CONSEP. *Elaboración:* Observatorio Ecuatoriano de Drogas - CONSEP.

562. Para dar una respuesta a esta problemática, el Estado ecuatoriano, a través de la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional del Ecuador, elaboró, aprobó y publicó en el *Registro Oficial* una nueva codificación de la Ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas en 2004¹²⁸.

563. Esta codificación incorpora aspectos relativos a la protección y atención a niños, niñas y adolescentes, envueltos en el consumo o tráfico de drogas, tales como el trato diferenciado y la inmediata remisión a un juez de la niñez y adolescencia en caso de que un niño, niña o adolescente sea apresado en cualquiera de las dos circunstancias establecidas en la ley. Sin embargo, no establece los vínculos necesarios para mejorar las medidas preventivas establecidas en los artículos 17 y 18 de la ley con el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia que define la Constitución nacional.

564. El Plan decenal aprobado por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia en 2004, señala en la política 20, la "Prevención de peligros que atentan contra la vida e integridad de los y las adolescentes". Las metas fijadas en esta política hasta el 2014 son: reducir en un tercio el consumo de cigarrillo, alcohol y sustancias psicoactivas ilícitas, y reducir la oferta de alcohol, tabaco y sustancias psicoactivas ilícitas en un 50%.

¹²⁸ Véase el anexo XXXIV.

565. El Plan nacional de prevención y control de droga 2004-2008¹²⁹, aprobado en marzo de 2004, establece la puesta en marcha de dos programas destinados a la reducción de la demanda de droga, relacionados directamente con la protección a niños, niñas y adolescentes:

- a) Programa de prevención del consumo de drogas, que tiene como objetivo "prevenir el consumo de drogas en niños y niñas, jóvenes, y en general en grupos de riesgo, a través de una intervención oportuna y adecuada en el sistema educativo, en la familia, en la comunidad, y en otros entornos";
- b) Programa de diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y reinserción, cuyo objetivo es "proveer servicios que permitan el diagnóstico oportuno, y el tratamiento, rehabilitación y reinserción social adecuada de personas que usan indebidamente drogas".

566. Al respecto, la Dirección de Control de la Demanda de Drogas, del CONSEP, en el campo del tratamiento y rehabilitación, ha implementado normas y reglamentos en el proceso de autorizaciones de funcionamiento de los centros públicos y privados que brindan tratamiento a farmacodependientes.

567. Para estos fines se cuenta con un instructivo de requisitos mínimos, para autorización de funcionamiento de las diferentes modalidades de tratamiento, como también de un reglamento de control y funcionamiento para las diferentes instituciones existentes en el país, el cual fue publicado en el *Registro Oficial* N° 331 de 3 de junio de 1998.

568. Según el registro de este Consejo, en el país existen el siguiente número de centros.

Cuadro 35

Número de centros para atención a farmacodependientes

Directorio institucional de prevención, tratamiento y rehabilitación de fármaco dependientes	125 centros
Directorio de la red nacional de centros de tratamiento	200 centros

Fuente: CONSEP. *Elaboración:* Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

569. Según la Guía Práctica para la Organización de un Sistema Integral de Tratamiento de la Dependencia de Drogas, Sistema Nacional de Tratamiento, Grupo de Expertos en Reducción de la Demanda, para que una oferta de atención pueda ser catalogada como de calidad "el paciente debe ser atendido en el encuadre menos restrictivo, el que le puede brindar la mayor libertad posible, pero que, a su vez, le garantice el mayor grado de seguridad y efectividad con la suficiente flexibilidad, que permita la movilidad entre los distintos niveles de atención, de acuerdo con sus necesidades particulares y el respeto por sus derechos humanos"¹³⁰.

¹²⁹ Véase el anexo XXXV.

¹³⁰ CICAD/OEA, 2004.

570. Lamentablemente se ha evidenciado que existe una proporción importante de "centros" de tratamiento en el país, manejados por "ex toxicómanos" autocalificados como "terapeutas vivenciales", quienes han desarrollado una práctica basada sobre el secuestro, la privación de la libertad, el maltrato físico y psicológico del consumidor. Esta práctica de violación de los derechos humanos ha producido temor en los consumidores de drogas y un alejamiento de los servicios de tratamiento, retardando una intervención más temprana del cuadro adictivo, que debería producirse en los inicios de la relación con el psicoactivo.

571. El CONSEP reconoce en el Segundo Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar, que dispone de muy poca información sobre los criterios de evaluación de los diferentes programas de prevención existentes en el país, y que no existe la capacidad política para designar los programas que mayor bondad presentan.

572. Aún no se ha logrado la articulación del CONSEP al Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia y a las normas establecidas en el Código de la Niñez y Adolescencia, que establecen a los Concejos Cantonales de la Niñez, la capacidad legal de registrar a todas las entidades de atención, competencia jurídica que le faculta autorizar o no el funcionamiento de una entidad de atención, si ésta no demuestra que sus estatutos y metodología de trabajo están elaborados en función de enfoque de derechos de niñez y adolescencia.

573. El registro de entidades garantiza la protección y el respeto a los derechos de los adolescentes consumidores que acudan o sean trasladados a centros de atención especializados es este tema.

3. La venta, la trata y el secuestro (artículo 35), la explotación y el abuso sexuales (artículo 36), otras formas de explotación (artículo 36)

574. El Estado ecuatoriano ha iniciado algunos estudios para contar con la información que le permita tomar acciones más eficaces en el combate de los delitos en contra de NNA, y así paliar la falta de datos estadísticos sobre la situación de estos delitos. Para el presente informe, se cuenta con datos del ministerio público del Ecuador.

Cuadro 36

Denuncias investigadas por el ministerio público

Informe de casos de la Fiscalía							
Delito	Etapas	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Abuso sexual	Indagación previa	1			1	2	4
Abuso sexual	Instrucción fiscal		1		2	2	5
Abuso y explotación sexual	Casación				2		2
Acoso sexual	Indagación previa					5	5
Acoso sexual	Instrucción fiscal					3	3
Atentado al pudor	Indagación previa	3	1			6	10
Atentado al pudor	Instrucción fiscal		3	3		4	10
Estupro	Indagación previa	3			2	4	9
Estupro	Instrucción fiscal			1	1	2	4

Informe de casos de la Fiscalía							
Delito	Etapa	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Explotación sexual	Indagación previa				38	28	66
Explotación sexual	Instrucción fiscal			1	24	15	40
Explotación sexual	Sentencia condenatoria					6	6
Intento de violación	Instrucción fiscal					2	2
Pornografía infantil	Indagación previa			2	12	8	22
Pornografía infantil	Instrucción fiscal			1	4		5
Proxenetismo	Indagación previa	1		6		3	10
Proxenetismo	Instrucción fiscal			2	3	4	9
Tentativa de violación	Indagación previa	1	2	1	3	3	10
Tentativa de violación	Instrucción fiscal					1	1
Trata de personas	Indagación previa			1	29	7	37
Trata de personas	Instrucción fiscal				1	1	2
Violación	Indagación previa	20	23	36	31	43	153
Violación	Instrucción fiscal	12	8	14	34	46	114
Violación	Sentencia condenatorio				2		2
Total		41	38	68	189	195	531

Fuente: Ministerio público. Elaboración: Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

575. De acuerdo con datos proporcionado por la OIT sobre dos programas de acción que impulsó en el Ecuador a través de dos fundaciones, el número de niñas y adolescentes rescatadas de explotación sexual y que recibieron atención en estos programas fue de 100 niñas y adolescentes mujeres y se logró prevenir a 963 NNA en situación de alto riesgo.

576. El país no cuenta con estadísticas sobre NNA, víctimas de trata para otros fines distintos a la explotación sexual comercial. Los datos que se dispone son únicamente referidos a explotación laboral, por parte de denuncias que investiga la Fiscalía.

Cuadro 37

Denuncias investigadas por la Fiscalía sobre explotación laboral en contra de NNA¹³¹

Delito	Etapa	2005	2006	2007	Total
Explotación laboral	Indagación previa	4	7	2	13
Explotación laboral	Instrucción fiscal	2	7	1	10
Total casos		6	14	3	23

Fuente: Ministerio público. Elaboración: Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

¹³¹ Según estos datos, no hay sentencias dictaminadas por los jueces competentes.

577. Con respecto a la venta, el secuestro y otros delitos, la situación es similar pues se cuenta con datos referidos por la Fiscalía de las investigaciones realizadas:

Cuadro 38

Casos investigados por la Fiscalía sobre raptos, plagio, secuestro y tráfico de NNA

Delito	Etapa	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Intento de raptos	Indagación previa							0
Intento de raptos	Instrucción fiscal						2	2
Plagio	Indagación previa			1	1	2	3	7
Plagio	Instrucción fiscal							0
Rapto	Indagación previa			2		10	8	20
Rapto	Instrucción fiscal					3	16	19
Secuestro	Indagación previa					2	2	4
Secuestro	Instrucción fiscal	1						1
Tráfico de personas	Indagación previa							0
Tráfico de personas	Instrucción fiscal					2	1	3
Total casos		1		3	1	19	32	56

Fuente: Ministerio público. *Elaboración:* Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

578. Se ha logrado que la Policía Especializada en Niñez y Adolescencia (DINAPEN) desarrolle varias acciones de carácter nacional para capacitar a sus integrantes sobre los temas relacionados a estos delitos. Alrededor de 350 integrantes de la policía para niños a nivel nacional recibieron capacitaciones específicas durante 2004, 2005 y 2006.

579. Acciones similares realiza la Fiscalía para capacitar a sus agentes; sin embargo estos esfuerzos realizados por la policía y la Fiscalía aún resultan insuficientes, dado el carácter de las mafias organizadas que operan para realizar estos ilícitos. El país requiere mejorar la capacitación en función de estándares internacionales y uso de tecnología de punta.

580. Una acción iniciada para mejorar el accionar de la policía y la Fiscalía es la elaboración de un protocolo judicial que establezca directrices nacionales para el combate a los delitos sexuales. Esta acción es impulsada por la Comisión Interinstitucional del Plan contra la Trata y cuenta con el apoyo financiero del INNFA.

581. El Estado ecuatoriano enfrenta estos delitos de manera integral, es decir, parte del reconocimiento de los factores de vulnerabilidad o condiciones de riesgo de los NNA, ante la posibilidad de ser víctimas de algunas situaciones de vulneración extrema de sus derechos, que por lo general tienen su base en la violencia intrafamiliar y violencia sexual, hasta delitos como la trata que tiene fines como la explotación sexual, la explotación sexual comercial, la pornografía, el tráfico irregular, la esclavitud, el servilismo u otras formas de explotación. Esta perspectiva da cuenta de las implicaciones delictivas que tiene la trata de personas y los nexos hacia otros tipos penales tipificados en la legislación ecuatoriana.

582. El informe del Ecuador sobre el cumplimiento del 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 pornografía¹³², contiene información detallada de las acciones emprendidas por las instituciones del Estado ecuatoriano para mejorar la legislación penal, la construcción de políticas públicas nacionales y locales para enfrentar los delitos señalados en el título, así como el desarrollo de acciones para mejorar la actuación del Estado en la persecución y sanción del delito.

583. Algunas de estas acciones se detallan a continuación:

- a) El 18 de agosto de 2004, mediante Decreto ejecutivo N° 1981 se crea la Comisión para la elaboración del Plan nacional para combatir el plagio de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral; y, otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores y declara al combate en contra estas problemáticas como política prioritaria del Estado¹³³.
- b) Durante los años 2005 y 2006 la Secretaría Técnica de dicha Comisión trabajó en la elaboración del plan, el mismo que se aprueba oficialmente mediante Decreto ejecutivo N° 1823 de 30 de agosto de 2006, con el nombre de Plan nacional para combatir la trata de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual, explotación laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores¹³⁴.
- c) En este plan se oficializa a la Secretaría Técnica del Plan contra la Trata, como la instancia pública encargada del seguimiento a la ejecución del mismo¹³⁵.
- d) El 23 de junio de 2005, mediante Ley N° 2005-2, publicada en el *Registro Oficial* N° 45 de 2005, el Congreso Nacional aprobó las reformas que tipifican entre otras, la explotación sexual comercial y trata de personas en el Código Penal ecuatoriano¹³⁶.
- e) Plan nacional para la prevención y erradicación de los delitos sexuales del sistema educativo 2006¹³⁷. El Estado ecuatoriano diseñó este plan para así asegurar políticas de protección integrales y especiales, garantiza recursos estables, permanentes y oportunos para el rescate, protección y restitución de niñas, niños y adolescentes que son víctimas de delitos sexuales en el sistema educativo.

¹³² Informe nacional, diciembre de 2007.

¹³³ Véase el anexo XXXVI.

¹³⁴ Publicado en el *Registro Oficial* N° 375 de 2 de octubre de 2006.

¹³⁵ Véase el informe sobre el Protocolo Facultativo de la Convención, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (anexo XXXVII).

¹³⁶ Ídem.

¹³⁷ Véase el anexo XXXVIII.

- f) Plan de acción para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes asociado a viajes y turismo en el Ecuador, diseñado en 2006, para prevenir y erradicar prácticas de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, asociado a viajes y turismo, en el flujo de turismo interno y externo¹³⁸.
- g) El Ministerio de Turismo en participación conjunta con el sector privado y otros sectores del turismo, elaboraron el Plan nacional de turismo (PLANDETUR 2020), en el cual vinculó, dentro de sus áreas de acción, campañas específicas de turismo sostenible y de prevención de explotación sexual comercial de NNA.
- h) Mediante el Acuerdo ministerial N° 3393, publicado en el *Registro Oficial* N° 431 de 29 de septiembre de 2004, el Estado ecuatoriano pone en vigencia el "Reglamento para el tratamiento de delitos sexuales en el sistema educativo", el cual tiene como objetivo el implementar una política de prevención de los delitos sexuales en el espacio educativo, el reglamento prevé la creación de comités de vigilancia y comisiones provinciales y locales especializadas de prevención, atención y protección a las víctimas de delitos sexuales en el sistema educativo, las cuales trabajarán en forma coordinada con los concejos locales y las juntas de protección de derechos¹³⁹.
- i) Mediante Acuerdo ministerial N° 403 publicado en el *Registro Oficial* N° 386 de 27 de octubre de 2006, se institucionaliza la educación sexual en los establecimientos educativos, a fin de dar cumplimiento a la Ley sobre la educación de la sexualidad y el amor, al Plan nacional para la educación de la sexualidad y el amor y del Plan nacional para la erradicación de los delitos sexuales en el ámbito educativo. La disposición ministerial implica la obligatoriedad de los establecimientos educativos de incorporar en sus planes educativos anuales la enseñanza de la educación sexual, uno de cuyos ejes es la prevención del abuso sexual¹⁴⁰.
- j) Mediante Decreto ejecutivo N° 528 de 8 de agosto de 2007, se expide el reglamento sustitutivo del Programa de protección y asistencia a las víctimas y testigos en el proceso penal mejorando las condiciones de protección a las víctimas, especialmente las de delitos sexuales¹⁴¹.
- k) Decreto ejecutivo N° 620, de 10 de septiembre de 2007¹⁴², que declara como política de Estado la erradicación de la violencia de género.

¹³⁸ Véase el anexo XXXIX.

¹³⁹ Véase el anexo XL.

¹⁴⁰ Véase el anexo XLI.

¹⁴¹ Véase el anexo XLII.

¹⁴² Véase el anexo XLIII.

584. Hasta 2006 el Gobierno ecuatoriano no disponía de ninguna política, ni había asignado recursos para combatir estos delitos. Como consecuencia, tampoco destinaba fondos ni ejercía acciones para la atención de niños y adolescentes víctimas de estos delitos. Únicamente había la acción policial y de la Fiscalía para perseguir y sancionar estas formas de violencia extrema.

585. Para superar la ausencia de datos estadísticos sobre estas formas de violencia, se ha diseñado una investigación nacional que está financiada por el BID, CONAMU, INNFA y la OIM, a través de la ejecución de un proyecto definido por la Secretaría Técnica del Plan nacional contra la trata y ejecutado a través del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. Esta investigación permitirá obtener información estadística sobre la trata de personas en sus diferentes fines, los servicios de atención establecidos para la atención de las víctimas y un perfil de factores de riesgo de las víctimas¹⁴³.

586. Esta investigación cuenta para su ejecución con 38.500 dólares de los EE.UU. y será ejecutada por una ONG contratada por el proyecto, en el presente se estaría seleccionando la firma consultora a cargo.

587. La lucha contra estos delitos ha demandado de algunas instituciones del Estado cambios para el adecuado combate desde el ámbito de sus competencias. Así, el Ministerio de Trabajo y Empleo como miembro de la Comisión Interinstitucional del Plan contra la trata tiene la responsabilidad de emprender acciones en contra de la explotación laboral, a pesar de que sus acciones en gobiernos anteriores no han estado enfocadas a esta forma de violación de derechos. El plan demanda al Ministerio un readecuación institucional y presupuestaria para enfrentar desde el Estado esta forma de violencia contra niños, niñas y adolescentes.

588. La Fiscalía está en un proceso de conformación de unidades especializadas para la investigación de estos delitos. Actualmente funciona en conjunto con la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes -DINAPEN- la Unidad Antitrata, que actúa en algunos cantones del país en la investigación y desarticulación de las bandas delictivas relacionadas con la trata.

589. Está previsto que a partir de esta experiencia exitosa, la Fiscalía y la policía creen tres unidades antitrata adicionales, de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Secretaría Técnica del Plan nacional contra la trata.

590. En 1999, la Organización Mundial de Turismo emite el Código Ético Mundial para el Turismo (CEMT), que establece en el artículo 2, numeral 3: "La explotación de seres humanos, en cualquiera de sus formas, especialmente la sexual, y en particular cuando afecta a los niños, vulnera los objetivos fundamentales del turismo y constituye una negación de su esencia. Por lo tanto, conforme al derecho internacional, debe combatirse sin reservas con la cooperación de los Estados interesados, y sancionarse con rigor en las legislaciones nacionales de los países visitados y de los países de los autores de esos actos, incluso cuando se hayan cometido en el extranjero".

591. Para dar cumplimiento con lo establecido en el CEMT, en 2005 el Ministerio de Turismo con la colaboración de la Organización Mundial de Turismo llevó a cabo un diagnóstico general

¹⁴³ Véase el anexo XLIV.

de la situación de explotación sexual comercial asociada a viajes y turismo en el Ecuador. Como resultado del estudio realizado se determinó la necesidad de plantear y desarrollar acciones para prevenir prácticas asociadas al tema.

592. En este contexto, el Ministerio de Turismo inició un proceso a través del cual se conformó la plataforma interinstitucional para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes asociado a viajes y turismo, integrada por: Ministerio de Turismo, Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, UNICEF, CONAMU, OIT, STEP-OMT, INNFA, Asociación de Ejecutivas Empresarias del Turismo, Federación Nacional de Cámaras Provinciales de Turismo, Observatorio de los derechos de la niñez.

593. En el seno de la plataforma se elaboró una presentación de líneas generales de acción referente al tema:

- a) Campaña de información y comunicación;
- b) Sensibilización y capacitación;
- c) Investigación;
- d) Compromiso y responsabilidad de actores.

594. Fruto de este esfuerzo, hoy se cuenta con un Manual de responsabilidad social, por un turismo sostenible para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, asociada a viajes y turismo y ya son algunas empresas y gremios turísticos que se han comprometido a:

- a) Capacitar a los operarios de turismo para enfrentar esta problemática;
- b) Participar activamente y apoyar las iniciativas para la "prevención y erradicación de la ESNNA, asociada a viajes y turismo";
- c) Controlar los documentos de identificación de niños, niñas o adolescentes;
- d) Asegurar que su operación no consuma, promueva, facilite y/u organice situaciones de ESNNA;
- e) Difundir e informar a sus clientes y demás actores de la industria turística, las condiciones de la ESNNA.

595. En este marco de acciones ha resultado imprescindible mejorar la capacidad de respuesta de la policía nacional, a través del fortalecimiento de la Unidad Antitrata de la DINAPEN, con capacitación especializada para la utilización de alta tecnología en la investigación y desarticulación de las bandas organizadas.

596. Adicionalmente, un logro importante en la prevención de los delitos sexuales es la ejecución del Plan nacional sobre la sexualidad y el amor, con énfasis en la prevención del VIH/SIDA e ITS en el currículo vigente de los centros de educación de nivel medio, institutos hispanos y bilingües, con el fin de reducir las prácticas de riesgo para VIH entre los adolescentes

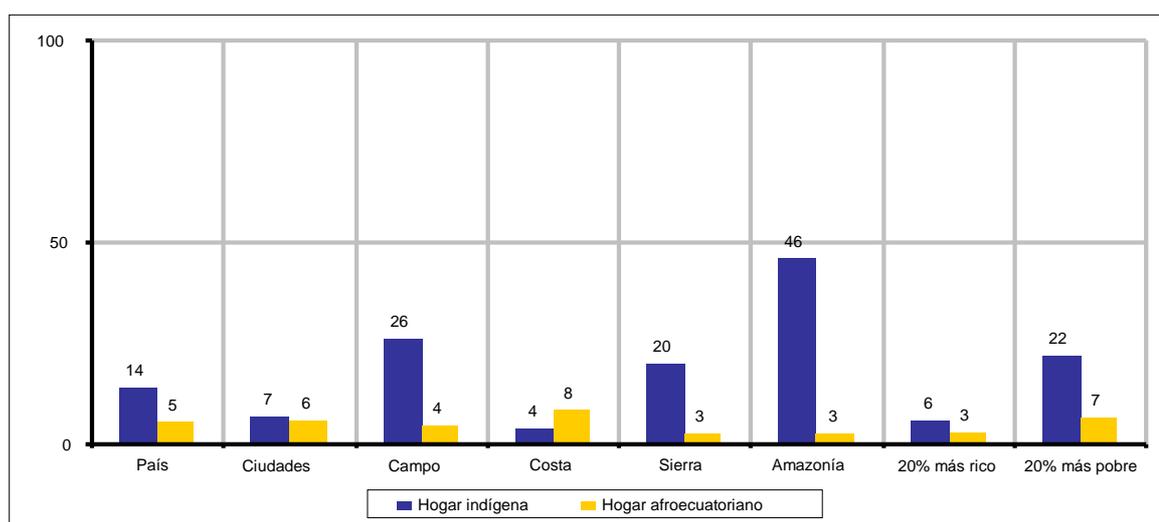
escolarizados. El memorando de entendimiento por la educación sexual suscrito por los Ministerios de Educación y Salud, CONAMU, Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, FNUAP y algunas ONG, de 16 de junio de 2006, sella una alianza importante que busca institucionalizar la educación de la sexualidad, prevenir el VIH/SIDA y erradicar los delitos sexuales en el ámbito educativo con enfoques de derechos, equidad social, género, interculturalidad e intergeneracional. En el acuerdo, que regirá durante cinco años, las instituciones se comprometen a brindar asistencia técnica y financiera al Ministerio de Educación y por su parte éste garantiza que directivos, técnicos docentes y personal administrativo de la institución -en los ámbitos nacional, provincial y local- participen y apoyen el compromiso. Además, promoverá la participación de la comunidad educativa en estos procesos.

D. Niños pertenecientes a minorías o a grupos indígenas (artículo 30)

597. El Ecuador es un país racial y étnicamente variado. Las oportunidades de desarrollo personal que tienen los niños y jóvenes ecuatorianos dependen, entre otros factores, de su herencia cultural o raza. Los grupos etnicorraciales han sufrido tradicionalmente privaciones como resultado de prácticas discriminatorias. Los principales distintivos étnicos son el sentido de identidad personal, la lengua, la historia o ancestro, la religión y el vestido. Las diferencias culturales pueden coincidir con ciertas características raciales, como en el caso de los grupos afroecuatorianos. Para reflejar la diversidad de la población ecuatoriana, las encuestas de hogares de 2000 y 2004 incluyeron dos tipos de información, la autoidentificación etnicorracial de las personas mayores de 15 años y la lengua de la actual y anterior generaciones. Con esta información, es posible describir la composición étnica de la niñez ecuatoriana.

Gráfico 16

Porcentaje de menores de 18 años que pertenece a hogares con miembros indígenas y afroecuatorianos, por área de residencia, 2004



Fuente: INEC, SIEH, 2004. Elaboración: OSE.

Nota: Se define a un hogar como "indígena" si uno o más de sus miembros: i) habla una lengua nativa; o ii) se autoidentifica como "indígena"; y a un hogar como "afroecuatoriano" si uno o más de sus miembros se identifica como "negro" o "mulato".

598. La quinta parte de los niños y niñas del país pertenece a hogares indígenas o afroecuatorianos. El 14% de los niños y niñas del país vive en hogares indígenas; esto es, en hogares con uno o más miembros que hablan lenguas nativas o que se autoidentifican a sí mismos como indígenas. Otro 6% pertenece a hogares en los cuales uno o más miembros se identifican como "negros" o "mulatos".

599. La niñez indígena está concentrada en el campo. El 26% de los niños y niñas del campo del país vive en hogares indígenas, en comparación con el 7% de la niñez que reside en las ciudades. La concentración es aún mayor en la Sierra rural (35%) y en la Amazonía (46%).

600. Las provincias con mayor proporción de niñez indígena están en la Amazonía y en la Sierra central. La niñez indígena tiene mayor presencia en Napo (72%), Pastaza (60%), Morona Santiago (59%) y Chimborazo (54%). Las provincias con menor proporción de niñez indígena están en la Costa: Los Ríos y Manabí (3%).

601. La niñez afroecuatoriana constituye la mayoría en la provincia de Esmeraldas. El 6% de los niños del país vive en hogares con ascendencia afroecuatoriana. Su presencia en las ciudades y en el campo es similar. La mayoría de ellos, sin embargo, está concentrada en las provincias costeras. El 8% de la niñez que reside en la Costa pertenece a hogares afroecuatorianos, en contraste con el 3% de los niños de la Sierra. En la provincia de Esmeraldas, 6 de cada 10 niños pertenece a hogares de ascendencia afroecuatoriana.

602. El nivel socioeconómico está asociado con la identificación étnicorracial. El 9% de la niñez de mayores recursos pertenece a hogares que reconocen una ascendencia indígena o afroecuatoriana, tres veces menos que en el quinto de hogares más pobres.

XI. PROTOCOLOS FACULTATIVOS DE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

603. El Estado ecuatoriano conjuntamente con este cuarto informe periódico remite al Comité de Derechos del Niño, por cuenta separada, los informes iniciales de Ecuador sobre cumplimiento a los Protocolos Facultativos de la Convención sobre Derechos del Niño, relativo a la participación de niños en los conflictos armados; y, a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.
