



**Convención sobre los
Derechos del Niño**

Distr.
GENERAL

CRC/C/65/Add.28
1º de julio de 2004

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**

**Segundos y terceros informes periódicos que los Estados Partes
debían presentar en 1997 y 2002**

ECUADOR * **

[21 de enero de 2003]

* Para el informe inicial presentado por el Ecuador, véase el documento CRC/C/3/Add.44; para su consideración por el Comité el 22 y 23 de septiembre de 1998, véanse los documentos CRC/C/SR.479 a 481 y CRC/C/15/Add.93.

** 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.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 12	3
I. ECUADOR: ACTUALIZACIÓN DE INDICADORES SOCIALES SOBRE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.....	13 - 14	5
II. RESUMEN EJECUTIVO	15 - 51	6
III. ANTECEDENTES SOBRE EL ANTERIOR INFORME OFICIAL, LOS INFORMES NO OFICIALES Y LAS OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	52 - 53	10
IV. CONTEXTO ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL DEL ECUADOR AL MOMENTO DE LA PREPARACIÓN DE ESTE INFORME	54 - 74	12
V. APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO EN EL ECUADOR DURANTE LOS ÚLTIMOS SEIS AÑOS (PERÍODO 1996-2002).....	75 - 325	17
A. Medidas generales de aplicación (artículo 4 de la Convención).....	75 - 120	17
B. Definición de niño (artículo 1 de la Convención).....	121 - 138	26
C. Principios generales	139 - 165	31
D. Derechos y libertades civiles	166 - 187	37
E. Derecho a vivir en un entorno familiar, a disfrutar de la convivencia familiar y a recibir otro tipo de tutela cuando falte la familia biológica	188 - 227	45
F. Salud básica y bienestar	228 - 254	53
G. Derecho a la educación, al esparcimiento y a las actividades culturales	255 - 271	70
H. Derecho a medidas especiales de protección	272 - 325	79
VI. CONCLUSIONES.....	326 - 327	93

INTRODUCCIÓN

1. En mayo de 1996, la República del Ecuador presentó ante el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, el Primer Informe Oficial de la Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en el Ecuador, en cumplimiento del artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño, cuya vigencia, en este país, se registra desde septiembre de 1990.
2. El Comité examinó ese informe inicial del Ecuador en sesiones celebradas el 22 y 23 de septiembre de 1998, emitiendo observaciones y recomendaciones puntuales, cuyo contenido ha sido tenido en cuenta en el proceso de preparación del presente documento, que abarca, en forma consolidada, el segundo y tercer informes oficiales.
3. En virtud de los plazos señalados en la Convención, se consolida el segundo informe (que debió presentarse en 1997) y el tercer informe (correspondiente al año 2002).
4. Con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF- el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador asumió la coordinación de los trabajos de preparación del presente informe, convocando para el efecto a los órganos oficiales que en el país se ocupan de los servicios para la infancia y la adolescencia, así como de los derechos humanos en general. A estas entidades se unieron, en un Comité Interinstitucional ad hoc que se convocó, las entidades de la sociedad civil que en forma permanente hacen seguimiento sobre la situación de los derechos del niño en el Ecuador, las que fueron consultadas sobre algunos aspectos del documento, en especial sobre aquellos temas donde aún no está presente la acción directa del Estado, desde el punto de vista de ejecución de políticas públicas.
5. Una vez que se ha aprobado el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia por parte del Congreso Nacional, a comienzos de noviembre de 2002, cuerpo legal que establece las nuevas composición y funciones del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, se espera el funcionamiento regular de este cuerpo colegiado, como órgano rector y representativo de las políticas nacionales para este segmento de la población, el cual tendrá un nuevo esquema organizativo y programático, para impulsar, como encargo fundamental, la creación de un sistema descentralizado de protección integral.
6. Como en el primer informe, la Secretaría Técnica del Frente Social ha hecho una contribución decisiva en la preparación del presente documento, proporcionando gran parte de la información que aquí se consigna, lo que incluye tanto procesamientos estadísticos, como análisis en función de cumplimiento de derechos, los cuales constan en documentos producidos por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). Los principales documentos del SIISE que aquí se citan son: "Informe Nacional sobre el Seguimiento de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia" (octubre de 2000) y "Los Niños y Niñas Ahora" -una selección de indicadores de su situación a inicios de la nueva década (resultados de la encuesta de medición de indicadores de la niñez y los hogares EMEDINHO, diciembre de 2000). Este último estudio contó con la colaboración del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Programa Nuestros Niños del Ministerio de Bienestar Social, Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) y Centro de Estudios de Población y Desarrollo (CEPAR).
7. En el ámbito de los sistemas de información, es destacable que en los últimos años el país ha dado pasos importantes para crear fuentes confiables, permanentes y de alcance nacional, que

permitan sistematizar la recolección, organización y difusión de información cuantitativa sobre los ciudadanos y ciudadanas que tienen menos de 18 años de edad, producto de lo cual es la existencia del Sistema de Indicadores Sociales sobre Niños, Niñas y Adolescentes (SINIÑEZ) que, a su vez, es parte integrante del SIISE. Adicionalmente, el SIISE está integrado al Sistema de Información Gubernamental, SIGOB¹.

8. También es importante consignar que la corresponsabilidad entre Estado y Sociedad Civil para efectos de promoción y vigilancia de derechos, ha ganado en los últimos años un espacio importante en la conciencia y el conocimiento sobre la situación de la niñez y la correspondiente búsqueda de respuestas desde las políticas públicas. En noviembre de 1999, representantes de entidades públicas y privadas que trabajan por la vigencia de los derechos de la niñez y la adolescencia firmaron el *Acuerdo Nacional por la Niñez y la Adolescencia*². Este acuerdo se complementa con la "*Declaración Julio 2000: Alianza local por la vigencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes*" que firmaron 27 instituciones públicas, privadas y de cooperación, para "impulsar, en los siguientes 4 años, un proceso conjunto orientado a organizar los Sistemas Locales de Protección Integral".

9. El reconocimiento constitucional de la ciudadanía de niños y niñas (Constitución Política, 1998), así como el monitoreo del gasto y la inversión social (desde 2001), son también dos hitos destacables en las innovaciones de políticas públicas en los últimos años. Estos logros están contribuyendo a sumar voluntades en la forja de políticas de Estado orientadas a afianzar la vigencia y garantía de derechos en el Ecuador.

10. En junio de 2002 hizo su presentación ante el país el "Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en el Ecuador", un proyecto que une a personas de diversos pensamientos y trayectorias, que se proponen recolectar, analizar y divulgar información sobre la situación actual del cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, para que la sociedad conozca lo que hay que avanzar y a la vez vigile los procesos de formulación de políticas públicas orientadas al cumplimiento universal de dichos derechos.

11. El Observatorio ha publicado ya sus dos primeros boletines en donde introduce el Índice de los Derechos de la Niñez (IDN), que se basa en tres garantías fundamentales: Derecho a Vivir (indicador: tasa de mortalidad), Derecho a Crecer Saludablemente (indicador: tasa de desnutrición crónica), y Derecho a Desarrollar la Inteligencia (indicador: tasa de repetición del primer grado), que se mide en una escala de 0 a 10.

12. Por la naturaleza de este reporte, y dada la presentación de indicadores que en las directrices solicita el Comité de Derechos del Niño, una buena parte de las acciones que se reseñan implica corresponsabilidad entre la sociedad civil y la sociedad política, razón por la cual algunas de las fuentes de información que formalmente son "no oficiales", han sido

¹ El SIGOB fue presentado oficialmente en septiembre de 2002; su sitio web es: www.sigob.gov.ec.

² Acuerdo Nacional por la Niñez y Adolescencia y Agenda Unificada de Trabajo, 20 de noviembre de 1999, en ocasión del Décimo Aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño.

consideradas aceptables como testimonio de los avances y limitaciones del país en el cumplimiento de los derechos del niño y de la niña.

I. ECUADOR: ACTUALIZACIÓN DE INDICADORES SOCIALES SOBRE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

13. El Ecuador tiene una población joven. Las personas comprendidas entre 0 y 14 años son una tercera parte de la población (33% del total), lo que en números absolutos equivale a 4.011.700 habitantes.

14. Según el Censo de Población del año 2001, sobre un total nacional de 12.156.608 habitantes, 1.803.341 ecuatorianos (el 14,8%), tenían menos de 6 años, y 1.439.300 (el 11,8%) tenían entre 6 y 12 años de edad³:

- 2 de cada 10 no viven con sus dos padres.
- 1 de cada 10 no está matriculado en la escuela.
- 4 de cada 10 han recibido golpes de sus profesores.
- 4 de cada 10 no conocen que hay leyes que protegen sus derechos.
- La tasa de analfabetismo aún es de 8,4%.
- Niñez y pobreza⁴:
 - La pobreza afecta más a los niños y niñas. En 1999, el 60% de los menores de 18 años vivían en hogares en situación de pobreza, en comparación con el 45% de la población adulta.
 - La proporción de niños/as menores de 5 años que viven en condiciones de pobreza creció de 1995 a 1999: del 40 al 63%.

³ **Fuentes:** Estimaciones hechas a partir del VI Censo de Población 2001, por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INEC.

SINIÑEZ, versión 2.5, 2001 a partir de Encuesta de Condiciones de Vida (INEC, 1999) y "Mi Opinión sí Cuenta" (Encuesta de DNI – Radda Barnen). Citadas en el Boletín *Observatorio*, Nos. 1 y 2, de junio y septiembre de 2002, publicación periódica del Proyecto Observatorio Ciudadano de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.

INEC es el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, órgano oficial de las estadísticas del Ecuador.

⁴ Tomado de *ÍNDICE*, una publicación periódica sobre la pobreza del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE).

- En 1999, el 78% de los niños/as del campo vivía en la pobreza, en comparación con el 45% de los residentes de las ciudades. Y los grupos indígenas eran los más pobres del país: alrededor del 93% de los niños/as indígenas pertenecía a hogares pobres.
- En 1999, uno de cada dos pobres de todo el país era un niño o niña menor de 18 años.
- En el 2000, nacieron 290.000 ecuatorianos.
- Tasa anual de crecimiento demográfico: 2%.

II. RESUMEN EJECUTIVO

15. Según el VI Censo de Población del Ecuador, efectuado en el año 2001, sobre un total nacional de 12.156.608 habitantes, 3.242.600 ecuatorianos tienen entre 0 y 12 años de edad (el 26,6 %). Las personas comprendidas entre 0 y 14 años son una tercera parte de la población, es decir 4.011.700 habitantes.

16. El gasto presupuestado en 1999 para los programas de protección social equivale al 1,7% del PIB y al 5,8% del gasto público.

17. El Gobierno Nacional ha definido 21 Programas Sociales Prioritarios, que tienen como objetivo fundamental mejorar el acceso de los sectores más necesitados de la población a los servicios básicos.

18. Pese a los esfuerzos de inversión social y al incremento del gasto social en los últimos años, el Ecuador sigue siendo uno de los países con mayores niveles de desigualdad social en América Latina. La pobreza, entendida como la situación estructural que priva a los hogares de satisfacer las necesidades básicas de sus miembros, se ha incrementado a partir de la crisis recesiva de 1999.

19. En el curso de la década se han puesto en marcha o fortalecido un conjunto de programas dirigidos a la población vulnerable: i) cuidado y asistencia nutricional a niños/as menores de 5 años; ii) educación básica; iii) atención de salud; iv) infraestructura social; y v) transferencias monetarias a los hogares pobres para compensar la eliminación de los subsidios a los servicios básicos. Complementariamente se creó en 1996 el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), que hoy tiene dos sistemas asociados: el SINIÑEZ y el SIMUJER.

20. El SINIÑEZ ha permitido superar uno de los principales problemas señalados por el Comité de los Derechos del Niño en la observancia de la Convención: el relacionado con limitaciones de obtención y distribución de información.

21. En el marco de las políticas públicas, el Gobierno del Ecuador, con el apoyo de agencias de cooperación como el UNICEF, está tomando decisiones tendientes a la recuperación de la inversión social y a monitorear el gasto social, a fin de asumir liderazgo en la movilización

nacional contra la pobreza y por la creación de sistemas que apoyen la habilitación temprana de niños, niñas y adolescentes que pertenecen a familias pobres.

22. La Constitución Política de 1998 abrió el camino para crear un marco jurídico más amplio para el ejercicio de los derechos de los niños/as. Los avances de la nueva carta incluyen:
i) establecer la responsabilidad conjunta del Estado, la sociedad y la familia en la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; ii) reconocer la ciudadanía social de la niñez y adolescencia; iii) declarar a la niñez y adolescencia como prioridad nacional; iv) identificar a la niñez como población en riesgo y vulnerabilidad; y v) reconocer la necesidad de la reforma de la institucionalidad pública de la niñez.
23. Un conjunto de entidades y organizaciones públicas y privadas, prepararon en un proceso de amplia consulta, el proyecto de nuevo "Código de la Niñez y la Adolescencia", que fue entregado oficialmente para su consideración, análisis y aprobación al Congreso Nacional el 1º de junio de 2000 y que, al finalizar 2002, ha entrado en su etapa final de aprobación con el Ejecutivo y el Legislativo formulando sus últimas observaciones.
24. Los avances más significativos de la década en torno al bienestar de la niñez se refieren a la garantía de su supervivencia. Al terminar el decenio, se observa una clara y sostenida tendencia a la disminución de las muertes de los menores de 5 años. La tasa de mortalidad de los niños/as menores de 1 año se redujo de 40 por 1.000 nacimientos en 1994, a 30 en 1999.
25. La reducción de la mortalidad de la niñez se debe, entre otros factores, a los efectos exitosos de las medidas de control y educación sanitaria sobre las enfermedades infecto contagiosas, digestivas y respiratorias.
26. Las tasas de mortalidad en adolescentes, en cambio, muestran una tendencia al aumento.
27. Luego de 12 años, el país aplicó nuevas medidas para reducir la incidencia de la desnutrición en los niños/as. En 1986, el 34% de los menores de 5 años sufrían de deficiencias de peso y el 17% de talla; en 1999, el 27% y el 14% de los niños/as de esa edad tenían estas limitaciones, respectivamente. En esta materia se han hecho esfuerzos por implantar una cultura de la lactancia materna. En 1995, se aprobó la Ley de Fomento, Apoyo y Protección a la Lactancia Materna y se creó el Consejo Nacional de Apoyo a la Lactancia Materna.
28. La reducción de la mortalidad materna se aproxima a la meta para la década. El país está desarrollando una importante infraestructura de servicios de salud para atender a las mujeres embarazadas. En 1994 se promulgó la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia y en junio del 2002 se expidió su reglamento general.
29. Cumpliendo con disposiciones Constitucionales, el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia dispone que los servicios de administración de justicia para los menores de 18 años, es decir los actuales "Tribunales de Menores", pasen a ser parte de la Función Judicial, desde la cual se creará un Sistema de Administración de Justicia Especializada para niños/as y adolescentes.
30. Para fortalecer los mecanismos de protección de los derechos de las mujeres y de los niños y niñas ecuatorianas se creó, dentro de la Defensoría del Pueblo (1996) la Defensoría adjunta de

la Mujer y la Niñez, que atiende de manera gratuita las quejas sobre violaciones a los derechos de las mujeres, niños y niñas, cuando éstos han sido amenazados, vulnerados o ignorados.

31. Los Comités de Gestión Local por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, constituyen espacios de participación y coordinación de instituciones y organizaciones públicas y privadas. Los CGL promueven, difunden y exigen el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes e impulsan el proceso de construcción de los sistemas Locales y Nacional de Protección Integral para la Niñez y la Adolescencia.

32. La práctica organizativa más difundida se da en el medio educativo. En 1996, el 86% de los niños/as y jóvenes tenían alguna forma de organización estudiantil en sus grados o cursos. Debe destacarse que los niños/as ecuatorianos creen, en gran medida, en el mecanismo: el 67% de ellos/as consideraba que la directiva sirve para resolver sus necesidades y un número similar estaba satisfecho con la forma de organización.

33. Uno de los más importantes logros de la década ha sido la visibilidad que ha alcanzado el problema del maltrato a los niños/as. Asuntos como la violencia intrafamiliar, que en la década anterior eran de interés sólo de los grupos que trabajan con mujeres y niños/as, hoy están en el debate público. La propuesta del "buen trato" promovida en los últimos años valora métodos pedagógicos participativos y respetuosos que desafíen a los niños/as a la creatividad y creen confianza en sí mismos. La encuesta de hogares del 2000 abordó el trato de los niños/as en las escuelas; desde esta perspectiva: buscó cuantificar el "buen trato" de los profesores frente al comportamiento de sus alumnos.

34. Entidades gubernamentales buscan apoyar técnica y financieramente a organizaciones que desarrollan programas de fortalecimiento y preservación del vínculo familiar, así como de reinserción a la familia biológica y ampliada para los niños(as) en riesgo de ser institucionalizados. Este y otros modelos de atención en familia como familias acogientes, casas familias y apoyo familiar, se están probando en el Ecuador en los últimos años. En el 2000 se realizó el Congreso "Para Cada Niño una Familia".

35. El nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia, en su artículo 134, dispone las modalidades de protección económica que deben aplicarse en cumplimiento del derecho a las pensiones alimenticias de los niños.

36. La creciente emigración de ecuatorianos/as al extranjero durante los últimos años conlleva riesgos para la estabilidad del medio familiar de muchos niños/as. Ante este problema, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador ha creado un servicio de atención a las necesidades de los ecuatorianos en el exterior, la mayor parte migrantes, a fin de recopilar información y servir de enlace para demandas emergentes buscando la colaboración de las autoridades oficiales en los países de destino de estos compatriotas. Muchos de los casos atendidos se relacionan con los hijos de las familias migrantes, con la reunificación familiar y el mantenimiento de la relación padres-hijos.

37. Por otro lado, se ha ampliado la oferta de servicios, públicos y privados, de cuidado y educación preescolar. Se prevé, por tanto, que aumente el número de niños/as que pasen la mayor parte del tiempo bajo el cuidado de personas que no son sus padres, aunque, de acuerdo a

la tradición popular, aún es mayoritario el número de niños menores de 5 años que durante el día están bajo el cuidado de algún miembro de la familia extendida.

38. El embarazo en la adolescencia es un gran desafío de la salud reproductiva, pues se ha incrementado en los últimos años. De 1995 a 1999 aumentó de 16 a 21% el número de las jóvenes de 15 a 19 años de edad que se encontraba embarazada. En 1998 se aprueba la *Ley de Educación Sexual y del Amor*, que fomenta la oferta de educación sexual en las escuelas y colegios del país.

39. En septiembre de 2001 se creó la Coordinadora de Desarrollo Infantil, como una instancia de coordinación de instituciones oficiales encargadas de llevar adelante las políticas públicas de desarrollo infantil, en las que están insertos todos los programas intersectoriales de atención comunitaria a los niños menores de 5 años, con coberturas crecientes especialmente en zonas urbanas y rurales pobres. En el contexto de estos programas, el Ministerio de Bienestar Social (MBS), a través del Programa Nuestros Niños, está trabajando en el diseño del Currículo Nacional de Educación Inicial, con la participación de los sectores público y privado involucrados en el tema.

40. En octubre de 2002, un grupo de ciudadanos de reconocida trayectoria en diversos campos del quehacer nacional, ha hecho un llamado a los poderes del Estado y a la sociedad civil para acordar un Contrato Social por la Educación.

41. En la educación, las mayores dificultades que enfrenta aún el país se relacionan con el mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Un ejemplo exitoso en esa dirección es el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, que usa como lengua principal la de la cultura respectiva. Constituye un importante paso para la eliminación de las barreras culturales que hasta ahora han impedido o desanimado a los niños/as indígenas, y especialmente a las niñas, de los beneficios de la educación.

42. Hoy en día terminan la primaria más niños/as que en 1990 sin haber repetido ninguno de los grados; asimismo, se ha reducido a más de la mitad la repetición de los primeros grados. Dos de cada diez niños/as tiene actualmente la oportunidad de asistir a establecimientos preescolares, aunque la cobertura de la escolarización primaria se mantuvo sin cambios (89%) durante la década.

43. Durante la década se observa, en el espíritu de la Convención, una ampliación de la noción de protección especial como un elemento más del ejercicio de ciudadanía social de los niños y niñas. Actualmente, el espacio de la protección social, además de las situaciones mencionadas, incluye también nuevos aspectos como las discapacidades de la niñez, el abuso sexual, el maltrato físico en el hogar e instituciones educativas, los hijos/as de padres privados de la libertad y niños/as privados de su medio familiar.

44. En el campo de las discapacidades, la encuesta de hogares del 2000 buscó identificar de una manera aproximada las deficiencias en los niños/as de dos a nueve años de edad; el objetivo de las preguntas que se hicieron a las madres fue registrar deficiencias o limitaciones en algunos aspectos del desarrollo infantil que pueden dar indicios de posibles discapacidades.

45. En los servicios policiales actúa la Dirección de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN). Este organismo está levantando una base de datos de casos a nivel nacional.
46. En los años 2001 y 2002, en el Ecuador, los temas de refugiados, desplazados y de auxilio por desastres naturales han cobrado nueva importancia debido al conflicto de guerra civil o conmoción interna que vive la vecina Colombia y por las recientes erupciones de los volcanes Pichincha, Tungurahua y Reventador.
47. En el año 2001, el Ecuador ratificó los Convenios de la OIT N° 182 sobre las peores formas de trabajo infantil y N° 138 sobre la edad mínima de admisión de empleo.
48. El nuevo Código de la Niñez establece la obligación del Estado de formular políticas para erradicar el trabajo infantil, define el trabajo nocivo y peligroso, establece 15 años como edad mínima para el trabajo y dispone garantías para preservar el derecho a la educación y recreación de los adolescentes trabajadores.
49. Respecto de la responsabilidad del adolescente infractor, el nuevo Código de la Niñez establece que los adolescentes (12 a 18 años) son inimputables para la Ley Penal, pero son responsables por sus actos; consagra la inimputabilidad de las personas menores de 12 años, establece medidas socio-educativas de atención y garantiza el debido proceso.
50. En el plano de la inversión estatal en servicios públicos, se constata que al concluir la década, el Gobierno central invertía cerca de una quinta parte menos que antes del inicio de la crisis económica en la provisión de servicios sociales básicos. La reducción del gasto social afecta la cobertura y la calidad de los servicios sociales.
51. Sin embargo, desde el Estado se están tomando importantes iniciativas para implantar y consolidar sistemas de seguimiento del gasto social público y de promoción de la inversión social nacional y local.

III. ANTECEDENTES SOBRE EL ANTERIOR INFORME OFICIAL, LOS INFORMES NO OFICIALES Y LAS OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

52. El Comité sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, en su reunión de septiembre de 1998, examinó el informe presentado por Ecuador en 1996, destacando el tono franco, autocrítico y de cooperación al diálogo de la delegación del Ecuador al Comité. El Comité destacó ocho aspectos positivos en el cumplimiento de la Convención: i) la aprobación de un Plan Nacional de los Derechos Humanos (1998) en el que se incluye los derechos del niño/a; ii) la promulgación de la nueva Constitución (1998); iii) la inclusión de la enseñanza de la Convención en los programas de estudios escolares y el establecimiento de la educación bilingüe para niños/as indígenas; v) la creación del programa "Alcaldes defensores de los niños"; vi) la cooperación internacional dirigida sobre todo a capacitación sobre derechos de los niños/as; vii) la adhesión del país (1995) al Convenio de La Haya sobre la cooperación en

materia de adopción internacional y al Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

53. El Comité destacó tres factores y dificultades que impidieron la aplicación de la Convención en el Ecuador: i) el desastre provocado por el fenómeno de El Niño (1997-98); ii) los efectos negativos sobre los niños/as de la crisis de la deuda externa y las medidas de ajuste estructural; y iii) la pobreza generalizada y las desigualdades socioeconómicas que caracterizan al país. Adicionalmente, el Comité expresó los siguientes motivos de preocupación sobre:

- Las disparidades entre los principios de la Convención y la legislación nacional:
 - i) la necesidad de armonizar el Código de Menores y la nueva Constitución Política;
 - ii) la definición de niño, sobretudo el uso del criterio biológico de la pubertad para fijar distintas edades de madurez en los niños y niñas, lo que introduce una forma de discriminación basada en el sexo;
 - iii) la falta de disposiciones específicas sobre los derechos de los niños/as que soliciten asilo y los niños/as refugiados; y
 - iv) la compatibilidad del sistema de justicia con los artículos 37, 39 y 40 de la Convención.
- La institucionalidad de la acción por la niñez y adolescencia: i) la falta de coordinación entre entidades nacionales y locales que se ocupan de los niños/as; ii) los recortes del presupuesto social; iii) las limitaciones a la plena aplicación y vigilancia sistemática del Plan Nacional de Acción en favor de la Infancia; iv) la falta de capacitación adecuada de los grupos profesionales que trabajan con y para los niños; v) la inexistencia de un mecanismo de información para el seguimiento de la aplicación de la Convención, especialmente sobre los niños/as más vulnerables (indígenas, rurales, institucionalizados, trabajadores de la calle); vi) las deficiencias de los sistemas de registro de los nacimientos sobre todo en la zona rural.
- La discriminación y el maltrato infantil: i) el predominio de prácticas discriminatorias basadas en el origen étnico, el sexo, la condición social y las discapacidades; ii) la débil aplicación de los principios generales del interés superior del niño y el respeto a las opiniones del niño; iii) las escasas medidas para combatir el hecho de que el maltrato sea una práctica culturalmente aceptada y justificada y prevenir los abusos y el maltrato a los niños dentro de la familia, escuela y sociedad en general.
- La calidad de vida de los niños/as: i) la pobreza generalizada y la debilidad de programas para mitigarla; ii) las limitaciones en el acceso de los niños / as a la atención de salud y educación, sobre todo de los grupos más vulnerables; iii) la prevalencia de la desnutrición, la mortalidad materna y las dificultades de acceso a los servicios de salud de las zonas rurales; iv) la carencia de estudios sobre los problemas de salud de los adolescentes y limitada cobertura de los servicios de asesoría y educación sobre la salud reproductiva; v) la alta incidencia de los peligros ambientales, incluida la contaminación urbana, sobre los niños; vi) las disparidades de género, etnia y residenciales en el acceso a las oportunidades de educación formal; vii) el acceso de los niños/as al esparcimiento y las actividades recreativas y culturales, especialmente de los niños/as más vulnerables.

- La protección especial: i) el problema del trabajo infantil y la explotación económica de los niños/as, incluyendo la no ratificación del Convenio de la OIT N° 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo; ii) el combate al narcotráfico y la venta de niños/as y la falta de medidas preventivas sobre el tema; iii) la ausencia de datos y estudios sobre explotación comercial sexual de los niños/as y las debilidades del marco jurídico en cuanto a la protección de los niños/as de todo tipo de abuso sexual o explotación, inclusive dentro de la familia.

IV. CONTEXTO ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL DEL ECUADOR AL MOMENTO DE LA PREPARACIÓN DE ESTE INFORME

Panorama económico y social del Ecuador en los noventa⁵

54. La década de los noventa en el Ecuador puede ser dividida en dos etapas diferentes, en las que se destacan algunos hechos económicos, políticos y naturales que han incidido en el desarrollo económico y social del país.

55. La primera etapa es de *crecimiento* y comprende la fase 1992-1997, marcada por la recuperación económica, reducción de la inflación y equilibrio en los principales indicadores macroeconómicos. Este período corresponde básicamente al Gobierno de Sixto Durán Ballén, quien aplica con fuerza las políticas de ajuste estructural. Su Gobierno se plantea limitar el papel regulador del Estado, fortalecer el mercado, eliminar los subsidios, reducir el sector público y privatizar las empresas estatales. Durante este mandato se hicieron reformas en el campo de la sindicalización del sector público y la profundización de la flexibilización laboral, iniciada ya en el período presidencial del socialdemócrata Rodrigo Borja con la contratación a tiempo parcial, la ley de maquila y de las zonas francas.

56. La segunda fase, 1997-2000, es un período de agudas *crisis coyunturales* provocadas por el fenómeno de El Niño, la crisis financiera internacional, la reducción del precio del petróleo, y *crisis estructurales* que tienen que ver con los efectos acumulados de las políticas económicas impulsadas desde inicios de la década, la corrupción y un ambiente de inestabilidad política que puso en peligro el sistema democrático, con el derrocamiento de dos presidentes. En este corto período se suceden los Gobiernos del Abogado Abdalá Bucaram, por seis meses, el interinazgo del Dr. Fabián Alarcón y el breve mandato del Dr. Jamil Mahuad.

57. Los avances y retrocesos de los principales indicadores económicos de la década se sintetizan en el siguiente cuadro.

⁵ CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, N° 33.

Principales indicadores económicos del Ecuador (década de los noventa)⁶

	1990-97	1997-99	
Crecimiento del PIB	3,2	-3,5	TCA
PIB (millones de US\$)	9,4	-16,5	TCA
PIB per cápita (US\$)	7,8	-0,6	TCA
Inflación anual (%)	36,8	44,9	PR
Devaluación anual (%)	27,3	90,8	PR
Salario mínimo vital (US\$)	14,2	-20,9	TCA
Exportaciones (millones de US\$)	9,9	-8,0	TCA
Importaciones (millones de US\$)	15,4	-22,7	TCA
Inversión extranjera directa (millones de US\$)	27,6	-4,3	TCA
Deuda externa pública (millones de US\$)	0,6	4,6	TCA
Deuda externa privada (millones de US\$)	47,0	0,2	TCA
Deuda externa (millones de US\$)	3,1	3,8	TCA
Deuda externa/PIB (%)	92,5	92,6	PR
PEA Hombres (%)	60,5	60,0	PR
PEA Mujeres (%)	39,5	40,0	PR
Hombres ocupados (%)	88,6	88,1	PR
Hombres subocupados (%)	5,1	4,3	PR
Hombres desempleados (%)	6,3	7,7	PR
Mujeres ocupadas (%)	82,7	80,8	PR
Mujeres subocupadas (%)	5,5	4,9	PR
Mujeres desempleadas (%)	11,8	14,4	PR
Población bajo la línea de la pobreza (%)	56,0	70,0	

TCA: Tasa de crecimiento promedio anual.

PR: Promedio para cada período.

58. Como se puede apreciar en el cuadro, la economía del Ecuador entre 1990 y 1997 creció a una tasa anual promedio de 3,2%, mientras que en el período 1997-2000 se redujo en 1,9% promedio anual. Como resultado, el PIB por persona se contrajo a niveles similares a los registrados en 1991. La tasa de reducción de PIB fue de 32% entre 1998 y 1999, registrándose la reducción más pronunciada del PIB (-7) desde 1920.

59. El Ecuador se encontraba en la posición 84 entre 162 países del mundo por su Índice de Desarrollo Humano (IDH) en 1999⁷.

⁶ Banco Central del Ecuador; Instituto Nacional de Empleo; Instituto de Estadística y Censos (INEC).

⁷ Véase: PNUD, *Human Development Report*, 2001.

60. Luego de un avance considerable durante el "boom" petrolero de los ochenta, el ascenso del Ecuador es notablemente más lento que otros países de América Latina.

61. El lento crecimiento del nivel de desarrollo humano alcanzado por el Ecuador se explica por varios factores: la elevada inequidad social prevaleciente y el prolongado estancamiento económico a partir de 1982.

La estructura económica

62. El ingreso por habitante del Ecuador, que alcanza el 43 % del promedio latinoamericano, ha sido afectado por un prolongado estancamiento a partir de 1982, agravado por el fuerte impacto de la crisis iniciada en 1998, cuyos efectos perduran hasta la actualidad⁸.

63. En efecto, a partir de 1982 el Ecuador inicia una nueva etapa en su historia económica, dando fin al período de acelerado crecimiento experimentado durante el auge petrolero, e iniciando, bajo la crisis de la deuda, un giro en su política económica hacia un modelo de ajuste estructural, apertura comercial y promoción de exportaciones, similar al implementado a lo largo de América Latina.

64. La aplicación de las nuevas políticas económicas se ha dado a través de un proceso gradual, sujeto a eventos adversos y conflictos políticos. Aunque los elementos básicos de la apertura comercial y la reforma económica han sido adoptados, quedan algunos temas pendientes, como el de la deuda externa, la reactivación del sistema financiero y la necesidad de mantener una adecuada competitividad internacional bajo un régimen de tipo de cambio fijo (la dolarización fue adoptada en enero de 2000).

65. La economía ecuatoriana se encuentra también afectada por la deuda externa, comparativamente una de las más pesadas de América Latina. A fines de 1999 la deuda total (pública y privada) alcanzó los 16.102 millones de dólares, equivalentes al 118% del PIB, habiendo ascendido casi ininterrumpidamente desde 1975. De hecho, el pago de la deuda externa e interna ha representado en promedio el 11% del PIB y un 50% de los egresos del presupuesto general del Estado, entre 1995 y el 2000, debilitando la capacidad de inversión y crecimiento del país.

⁸ El IPC del Ecuador fue en 1999 de 2.994 US\$ PPA, frente a 6.880 para América Latina. Véase: PNUD, *Human Development Report*, 2001. Otras fuentes: Banco Central del Ecuador, *Cuentas Nacionales* (varios números); Banco Central del Ecuador, *Información Estadística Mensual* (varios números).

Deuda externa (década de los noventa)

(Valores en millones de US\$)

	Publica	Privada	Total	Como porcentaje del PIB
1990	12.052	170	12.222	115,6
1991	12.630	172	12.802	111,1
1992	12.537	258	12.795	102,9
1993	13.025	606	13.631	93,7
1994	13.758	832	14.589	86,4
1995	12.379	1.555	13.934	77,4
1996	12.628	1.958	14.586	76,1
1997	12.579	2.520	15.099	76,4
1998	13.241	3.160	16.400	83,2
1999	13.752	2.530	16.282	118,3

El sector fiscal

66. El déficit del sector público constituyó, durante la mayor parte de la década de los noventa, uno de los principales desequilibrios que presentó la economía ecuatoriana. Si bien el déficit se logró controlar hasta 1997 a un promedio de -0,9, en el período de crisis, el déficit del sector público aumentó a -4,3% por la reducción de los ingresos, especialmente por la caída de los precios del petróleo y por el aumento de los egresos para el pago de intereses y amortización de la deuda externa e interna que llegó al 45,1% del presupuesto general del Estado. Esto significó un aumento de los impuestos y una disminución de 7 puntos porcentuales del presupuesto para educación, salud y desarrollo comunal.

67. Las restricciones del presupuesto social implicaron menor inversión en escuelas, colegios, centros de salud, hospitales, centros de cuidado materno y se produjo una reducción de la calidad de los servicios, con impactos negativos en la población y, especialmente en las mujeres.

Los indicadores sociales

68. En 1999, el gasto social total correspondió al 6,2% del PIB. La participación de los programas de protección social (excluyendo a la seguridad social) en el presupuesto social de 1999 fue del 29%. El gasto presupuestado en 1999 para los programas de protección social equivale al 1,7% del PIB y al 5,8% del gasto público.

69. Los principales ingresos con los que cuenta el Presupuesto del Estado para financiar el gasto social y no social son los recursos fiscales⁹. Éstos provienen básicamente del sector petrolero y de los ingresos que se obtienen por la vía de los impuestos (impuesto a la renta, IVA,

⁹ Tomado del boletín mensual *¿Cómo va el Gasto Social?* N° 10, publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Su sitio web es: www.gastosocial-ec.org.

arancelarios a las importaciones, impuesto a los consumos especiales, entre otros).

Adicionalmente el gasto social y no social se financia con créditos externos y con otras fuentes, entre las que se incluyen recursos internos, donaciones y contrapartes.

70. En el financiamiento del gasto social codificado al mes de mayo de 2002, los recursos fiscales representaron el 91% (US\$ 1.352 millones), en tanto que los créditos externos representaron el 5% (US\$ 72 millones). Otras fuentes de financiamiento representaron cerca de 4% (US\$ 68 millones). En esta información no están incluidos datos sobre recursos de auto-gestión de las instituciones.

71. El ingreso por persona disminuyó en 32% en el último año de la década y los salarios perdieron más de la mitad de su capacidad de compra. Los procesos de concentración del ingreso se han acentuado; en 1995 se registra que el 10% más rico concentra el 41,2% del ingreso y el 10% más pobre el 1% de los ingresos, mientras que en 1999 el 10% más rico obtiene el 42,5% de los ingresos y el 10% más pobre el 0,6%¹⁰. Debido a la recesión económica de los dos últimos años, emigraron al exterior más de 300.000 personas (6% de la población económicamente activa). Aumentó la deserción escolar por razones económicas y se agudizaron los niveles de desnutrición, un 60% de los beneficiarios del bono solidario redujo el número de comidas diarias y el 36% postergó la atención médica¹¹.

72. Tanto el crecimiento como la recesión de la economía se reflejan en los indicadores de pobreza, indigencia, accesos a seguros de salud, acceso a la propiedad de la tierra, desnutrición y deserción escolar.

Evolución de la pobreza e indigencia urbana (década de los noventa)

(En porcentaje)

	Índice de incidencia de la pobreza		Brecha de la pobreza	Índice de severidad de la pobreza
	Hogares	Población		
1990	56	62	27,6	15,8
1994	52	58	26,2	15,6
1997	50	56	23,9	13,5

	Índice de incidencia de la indigencia		Brecha de la indigencia	Índice de severidad de la indigencia
	Hogares	Población		
1990	23	26	9,2	4,9
1994	22	26	9,7	5,6
1997	19	22	7,7	4,1

¹⁰ CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, N° 33.

¹¹ Encuesta a beneficiarios del bono solidario, CONAM, julio 1999.

73. En conclusión, los indicadores sociales evidencian que la crisis afectó a los sectores más vulnerables.

74. Durante la década, el Gobierno Nacional ha definido 21 Programas Sociales Prioritarios, que tienen como objetivo fundamental mejorar el acceso de los sectores más necesitados de la población a servicios de salud básica, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental, educación básica, desarrollo infantil para niños de hasta cinco años, subsidios directos, vivienda campesina y otros. Estos programas, por sector, se distribuyen así: 4 en educación, 6 en bienestar social, 7 en salud y 4 en vivienda.

V. APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO EN EL ECUADOR DURANTE LOS ÚLTIMOS SEIS AÑOS (PERÍODO 1996-2002)

A. Medidas generales de aplicación (artículo 4 de la Convención)

1. Políticas públicas en favor de la infancia y trabajo conjunto con la sociedad civil¹²

75. El *Plan Nacional de Acción* de 1990 fue el primer intento de formular políticas públicas integradas para la niñez y la adolescencia. El *Plan* estableció metas, estrategias y proyectos para las áreas de educación, salud, nutrición, saneamiento y niños/as en circunstancias difíciles. En 1991, el Gobierno creó el Comité del Plan Nacional de Acción y designó a la Unidad de Política Social (UPS) del antiguo Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) como Secretaría Técnica Permanente del Comité de Acción. Los cambios en las instituciones de planificación y coordinación del sector social durante la década (incluyendo la desaparición del CONADE) y la falta de una instancia de coordinación de las políticas sobre la niñez explican, en parte, que no se lograra dar continuidad a los compromisos del Plan ni asegurar su ejecución integral. Sin embargo, durante los primeros años de la década de 1990 el Plan se convirtió en un referente programático importante. Por otro lado, el modelo de discusión entre actores sociales que caracterizó su elaboración es un ejemplo exitoso de formulación de políticas públicas consensuadas en el país. Muchos de los planteamientos del *Plan Nacional de Acción* fueron recogidos en las agendas de desarrollo de los Gobiernos de la primera mitad de la década (R. Borja, 1988-1992; S. Durán Ballén, 1992-96).

76. En el curso de la década se han puesto en marcha o fortalecido un conjunto de programas dirigidos a la población vulnerable: i) cuidado y asistencia nutricional a niños/as menores de 5 años; ii) educación básica; iii) atención de salud; iv) infraestructura social; y v) transferencias monetarias a los hogares pobres para compensar la eliminación de los subsidios a los servicios básicos.

77. Como se mencionó, la promoción de una cultura de difusión y vigilancia de los indicadores sociales tanto como de los económicos ha sido un objetivo explícito de la red del Sistema

¹² Tomado de: *Informe Nacional sobre el Seguimiento de la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia* (acciones en el ámbito nacional, págs. 7 a 9, Nos. 13 a 20), octubre de 2000, Frente Social, Ministerio de Bienestar Social, Instituto Nacional del Niño y la Familia, SIISE-SINIÑEZ.

Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador desde su inicio en 1996. El SIISE y sus dos sistemas asociados, el SINIÑEZ y el *Sistema de indicadores sociales sobre la situación de las mujeres y las desigualdades de género* (SIMUJERES), desarrollado por el *Consejo Nacional de las Mujeres*, tienen como uno de sus propósitos fundamentales generar un uso confiable y homogéneo, así como un acceso democrático a la información social que deje de lado las prácticas que restringen su uso y desvalorizan las estadísticas sociales. Sus actividades de difusión (boletines y publicaciones) y capacitación (a funcionarios del sector público, ONG, medios de comunicación y centros académicos) -a las cuales se ha sumado recientemente el UNICEF- han buscado relacionar los indicadores sociales a las discusiones sobre la esfera pública y el ejercicio de la ciudadanía, y así mostrar cómo la información puede ser usada como instrumento para promover la rendición de cuentas. El SINIÑEZ ha permitido superar uno de los principales problemas señalados por el *Comité sobre los Derechos del Niño* como limitaciones en la observancia de la Convención.

78. Durante la década, el país sufrió la destrucción causada por el fenómeno de El Niño de 1997-98, la amenaza de erupción de dos volcanes de la cordillera de los Andes y, en los últimos años, fuertes daños producidos por el exceso de lluvias. La defensa civil y los gobiernos central y locales han enfrentado las emergencias, con ciertas dificultades atinentes a la falta de previsión de los desastres.

79. Las actividades de investigación dirigidas a desarrollar y mejorar la prestación de los servicios sociales a niños/as y mujeres han enfrentado dificultades. La asignación de recursos para investigar temas referidos al SIDA, IRA, EDA, tuberculosis, desnutrición, atención al recién nacido, desarrollo del niño en la primera infancia y educación básica ha sido muy limitada (párrafo 20 del *Informe Nacional*)¹³. Sin embargo, debe destacarse la creación de varios programas de educación profesional al nivel de postgrado en los campos de la salud, género, políticas públicas y derechos humanos, uno de cuyos resultados ha sido impulsar la investigación.

80. En ese marco, el Gobierno del Ecuador, con el apoyo de agencias de cooperación como el UNICEF, está tomando decisiones tendientes a la recuperación de la inversión y a monitorear el gasto social, a fin de asumir liderazgo en la movilización nacional contra la pobreza y por la creación de sistemas que apoyen la habilitación temprana de niños, niñas y adolescentes que pertenecen a familias pobres. Al decir de Manuel Martínez, Presidente del Foro Ecuatoriano Permanente por los Niños, Niñas y Adolescentes¹⁴, para enfrentar la desigualdad, la aplicación del nuevo Código de la Niñez ofrece una oportunidad, puesto que se podría crear en los llamados "municipios alternativos" (donde el alcalde es indígena) las *Juntas de Defensa de los Derechos*, como un mecanismo de exigibilidad de cumplimiento de los derechos del niño. Además plantea la creación de las *Defensorías Comunitarias* que sean instancias que eduquen y medien en los conflictos familiares de un determinado barrio.

¹³ *Ibíd.*: *Informe Nacional*.

¹⁴ *Fuente*: Anotaciones de conversación con el Presidente del Foro.

2. Mecanismos existentes para coordinar políticas referentes a los niños y para vigilar la aplicación de la Convención

Dirección Nacional de Protección de Menores del MBS

81. Es la entidad técnica del Estado que norma, regula, controla y evalúa los programas y acciones de atención y protección de la niñez y adolescencia, para garantizar el cumplimiento de sus derechos en coordinación con los diferentes organismos que conforman o que conformarán el Sistema de Protección Integral dispuesto en el artículo 52 de la Constitución Política.
82. Sus atribuciones principales se relacionan con la formulación de políticas, normativas, procedimientos y estándares de calidad para los programas de desarrollo infantil públicos y privados, así como para aquellos encargados de acoger a niños, niñas y adolescentes que requieren protección especial o que se hallan en conflicto con la ley.
83. En función de estas atribuciones, autoriza el funcionamiento de CDI's, supervisa los programas de base familiar y los centros de adolescentes en conflicto con la ley, según procesos establecidos.
84. Mantiene un registro nacional para inscripción de dichos programas y otorga personerías jurídicas para su funcionamiento dentro de las normas legales. Como ejercicio de estas acciones de política pública, realiza capacitación, supervisión, control y seguimiento de dichas entidades.
85. También administra el sistema oficial de manejo de las adopciones dentro y hacia fuera del país, en sus etapas de pre y posadopción.
86. Mantiene el Sistema de Información para la Infancia - SIPI, que incluye una base de datos de niños, niñas y adolescentes del país que son atendidos o que requieren atención de programas de protección regular y protección especial.
87. Actualmente está apoyando los procesos de descentralización de servicios institucionales de protección y construye para ello un nuevo modelo de gestión orientado a fortalecer las capacidades institucionales de gobiernos locales para que se hagan cargo de políticas y programas para niños, niñas y adolescentes. En esa línea, también apoya la construcción de consejos locales de protección con participación de entidades de la sociedad civil.

La Coordinadora de Desarrollo Infantil

88. En septiembre de 2001 se creó la Coordinadora de Desarrollo Infantil, como una instancia de coordinación de instituciones oficiales encargadas de llevar adelante las políticas públicas de desarrollo infantil.
89. La integran la Dirección Nacional de Protección de Menores, la unidad ejecutora Operación Rescate Infantil (ORI), el Programa Nuestros Niños (PNN) del Ministerio de Bienestar Social, el INNFA, el Ministerio de Educación y Cultura a través de su programa preescolar (PRONEPE) y el Ministerio de Salud Pública (MSP). Cuentan con el apoyo de agencias de cooperación de Naciones Unidas como UNICEF y PMA.

90. Tiene como objetivos:

- Definir políticas públicas para menores de 5 años.
- Adoptar una agenda unificada y optimizar recursos.
- Aumentar las coberturas, propendiendo a la universalización de los servicios de atención.
- Mejorar la calidad de los servicios.
- Ayudar a la conformación de los Consejos Locales de Protección Integral de la Niñez.

91. Para su cumplimiento ha adoptado algunas políticas relacionadas con las representaciones, el ámbito y la procuración de recursos, tales como:

- La Coordinadora estará conformada por los Directores Nacionales y no por personal que no esté en capacidad de tomar decisiones.
- Su trabajo tendrá ámbito nacional. En consecuencia propone políticas y objetivos nacionales y será el eje en la elaboración del Plan Nacional Decenal de Protección Integral.
- Se preocupará de emitir directrices para la organización del Sistema de Protección Integral.
- Y, finalmente, llevará adelante gestiones sostenidas para asegurar el financiamiento de programas y proyectos de atención a niños, niñas y adolescentes.

Acción ciudadana por los derechos de los niños/Informe de los Comités de Gestión Local por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia¹⁵

92. Los Comités de Gestión Local por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, constituyen espacios de participación y coordinación de instituciones y organizaciones públicas y privadas. Los CGL promueven, difunden y exigen el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes e impulsan el proceso de construcción de los sistemas Locales y Nacional de Protección Integral para la Niñez y la Adolescencia.

93. El CGL se define frente al Sistema de Protección Integral para la niñez y adolescencia como un espacio de exigencia y propuesta.

94. Los CGL surgen como una vía especial para la construcción de un movimiento nacional por la niñez y adolescencia, como el producto del encuentro entre lo público estatal y no estatal. Los CGL se perfilan, en ese sentido como un mecanismo de participación política.

¹⁵ Fuente: Defensa de Niños Internacional.

95. Los CGL han impulsado el conocimiento de la Convención y se trabaja en promoción y difusión. Existen 43 CGL que funcionan actualmente y se pretende crear más.
96. El criterio bajo el cual se crean los CGL es sobre la base de las localizaciones donde trabajan las instituciones miembros de los CGL. No se toma en cuenta como prioridad las zonas de necesidad sino donde ya hay un trabajo previo. Las zonas más atendidas son las urbanas, mientras que en las rurales están desatendidas en servicios de cuidado y protección infantil.
97. El funcionamiento de los CGL es cualitativo. Existe un grupo que corresponde a un tercio del total y funciona con regularidad, son espacios de coordinación y encuentro, que se guían en base a un plan de actividades estructurado, tienen una presencia pública en las comunidades y son referentes locales de la defensa de los derechos. Canalizan casos de agresión y violación de los derechos.
98. Existen provincias en donde los CGL han convocado nuevas formas de organización en favor de la defensa de los niños que aglutinan organizaciones, instituciones y programas cuyo accionar está centrado en mecanismos de garantía de derechos.
99. Por ejemplo en Riobamba, se han conformado mesas de trabajo para la discusión y elaboración de un diagnóstico de la niñez y adolescencia, abarcando las áreas educativa, salud, social y políticas de protección de la niñez, generando procesos colectivos para la toma de decisiones básicas que tienen que ver con el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia¹⁶.
100. En Riobamba existen iniciativas para crear una Junta, como una instancia de solución no jurídica en el cumplimiento de derechos y como un espacio de decisión administrativa y de protección a los niños afectados.
101. Se pretende crear un Centro de Apoyo legal, psicológico, médico que coordine con la Red de Prevención del Maltrato. Establecer un modelo de prevención del maltrato que pueda sugerir qué hacer en casos de violación de los derechos de los niños.

La Defensoría del Pueblo en el Ecuador

102. La Defensoría del Pueblo es un órgano estatal especializado y autónomo en materia de derechos humanos. Se crea en 1996, con el objetivo de promover el respeto a los derechos y contribuir a crear en la sociedad una cultura que interiorice la vigencia de los derechos humanos.
103. Para fortalecer los mecanismos de protección de los derechos de las mujeres, los niños y niñas ecuatorianas se creó la Defensoría adjunta de la Mujer y la Niñez, que atiende de manera gratuita las quejas sobre atropellos en los derechos de las mujeres, niños y niñas, cuando éstos han sido amenazados, vulnerados o ignorados¹⁷.

¹⁶ Fuente: CPINAR 2001–2006, Ilustre Municipio de Riobamba y UNICEF.

¹⁷ Informe de la Defensoría del Pueblo preparado para el presente informe.

3. Marco jurídico y medidas jurídicas de protección en consonancia con las disposiciones de la Convención

104. **Antecedentes.** Varios factores dificultaron la aplicación del Código de Menores aprobado en 1992¹⁸: ausencia de mecanismos para asegurar la exigibilidad de los derechos; persistencia de esquemas centralizados para la administración de justicia; falta de espacios para la participación de los niños y comunidades en defensa de los derechos del niño.

105. En respuesta a esta situación, un conjunto de entidades y organizaciones públicas y privadas, prepararon en un proceso de amplia consulta, un proyecto de nuevo "*Código de la Niñez y la Adolescencia*", que fue entregado oficialmente para su consideración, análisis y aprobación al Congreso Nacional el 1º de junio de 2000 y que, al finalizar 2002, ha entrado en su etapa final de aprobación con el Ejecutivo y el Legislativo formulando sus observaciones últimas.

Las reformas jurídicas de la década

106. En la década que finalizó hubo importantes avances en el marco legal que protege a los niños y niñas del Ecuador. Tres son los hitos fundamentales: i) el *Código de Menores* de 1992; ii) la *Constitución Política* de 1998; y iii) el proyecto de nuevo *Código de la Niñez y la Adolescencia*, aprobado por el Congreso Nacional, en noviembre de 2002.

107. El *Código de Menores* promulgado en 1992, si bien fue inspirado en la *Convención*, no logró la profundidad de la reforma jurídica requerida; esto es, eliminar la dependencia del sistema de justicia para menores a cargo del poder ejecutivo y adscribirlo a la función judicial, precautelando así la autonomía que precisa la administración de la justicia. Por otro lado, el Código no superó las limitaciones del anterior (1976) derivadas del llamado modelo de protección o tutelar inspirado en la doctrina de la situación irregular. Otras deficiencias incluyeron la ausencia de mecanismos institucionales que garanticen la exigibilidad de los derechos y permitan la participación ciudadana.

108. La nueva *Constitución Política*, en cambio, abrió el camino para crear un marco jurídico más amplio para el ejercicio de los derechos de los niños/as. Los avances de la nueva carta incluyen: i) establecer la responsabilidad conjunta del Estado, la sociedad y la familia en la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; ii) reconocer la ciudadanía social de la niñez y adolescencia; iii) declarar a la niñez y adolescencia como prioridad nacional; iv) identificar a la niñez como población en riesgo y vulnerabilidad; y v) reconocer la necesidad de la reforma de la institucionalidad pública de la niñez.

109. Conforme al nuevo mandato constitucional, el movimiento en favor de los niños/as promovió la redacción de un nuevo Código que propone: i) derogar el Código de Menores de 1992 y proponer una nueva legalidad; ii) otorgarle el carácter de ley orgánica de manera que únicamente pueda ser reformada por la mayoría de dos tercios del Congreso Nacional; iii) establecer los mecanismos de exigibilidad de los derechos a través de la constitución del

¹⁸ *Informe Nacional sobre el Seguimiento de la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia*, ya citado.

Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia;

iv) establecer sanciones para los infractores; v) definir fuentes de financiamiento para el cumplimiento de la ley -sería la primera que lo hace-; vi) trasladar el servicio judicial de menores del Ministerio de Bienestar Social a la función judicial. A partir de su aprobación, se dispondrá de un año para capacitar a todos los funcionarios de los juzgados de la niñez y familia, a los administradores públicos que tienen que ver con la temática y a la sociedad en su conjunto.

Algunos contenidos innovadores del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia¹⁹

110. Atendiendo a las normas constitucionales, el Proyecto de Ley se organiza en cuatro libros:

- El *libro I* define los derechos de la niñez y adolescencia y las obligaciones básicas de quienes son sus garantes. Además contiene normas sobre el trabajo infantil y el maltrato.
- El *libro II* norma las relaciones del niño con su familia en derechos como Identidad, potestad parental, tenencia, protección contra el maltrato, asistencia económica, régimen de visitas, protección contra el abuso sexual y la explotación sexual, entre otros.
- El *libro III* propone normas prácticas y viables para regular las relaciones del niño, -titular de todos los derechos humanos-, con el Estado y sus Autoridades. En este libro se incluyen las innovaciones más importantes: establece la creación del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia; crea los Jueces de la Familia y de la Niñez, y establece las Juntas de Protección de Derechos en todos los cantones del país. Para esto crea mecanismos concretos para hacer efectivos los derechos sociales de salud, educación, protección, bienestar, recreación y otros, a través de: medidas obligatorias de política social en el nivel local, asignación de recursos, programas de atención y participación de la ciudadanía como responsable en la formulación de esas medidas y en la vigilancia de las mismas. Ante las violaciones de derechos individuales, propone que a través de las mencionadas Juntas Locales, instancias cívicas no burocráticas, ciudadanos nombrados por los Consejos Municipales sean los encargados de restituir derechos a través de medidas de protección que obligarán a las autoridades administrativas a cumplir con las obligaciones previstas en este Proyecto de Ley. Si pese a esas medidas el derecho no ha sido garantizado o restituido, el juez de la niñez y adolescencia podrá administrar justicia e imponer sanciones. Por ello se prevé el traslado a la Función Judicial de los actuales Tribunales de Menores, pues éstos deben garantizar, con independencia, que la autoridad administrativa, responsable de la política social y presupuestaria, y los particulares cumplan con las normas legales que se proponen para garantizar los derechos de la niñez.
- El *libro IV* regula las garantías del debido proceso para los adolescentes infractores mayores de 12 años, y se les reconoce responsabilidad penal, aunque se mantiene el principio de inimputabilidad, es decir se prevé sanciones en el marco de medidas

¹⁹ Documento informativo del Comité de Gestión Local, Quito, febrero de 2002.

socioeducativas, que enfatizan la reintegración más que la sanción. Se crean los Jueces del Adolescente Infractor dentro de la Función Judicial.

111. La discusión del Proyecto de Ley del Código de la Niñez y Adolescencia es fundamentalmente un debate sobre los derechos humanos, en particular derechos sociales; no compete, ni es materia únicamente de una discusión penal o civil.

112. Es una Ley Social que se desarrolla al amparo de la Constitución. Ha sido construida para garantizar todos los derechos humanos para todos los niños del país y como instrumento de utilidad para abogados y expertos en materias civiles y penales y también un instrumento para la participación de la ciudadanía y para que los responsables de garantizar los derechos cumplan con sus obligaciones.

113. En el Proyecto de Ley de Código de la Niñez y Adolescencia sus cuatro libros integran e interrelacionan la garantía de derechos civiles, sociales y culturales, mediante mecanismos concretos, y aseguran las garantías en el caso de delitos penales.

114. Lo innovador es que este Proyecto de Ley protege tanto al niño cuya familia puede garantizar sus derechos, a través de sus propios recursos, como a la gran mayoría de niños ecuatorianos cuyos derechos los debe garantizar el Estado.

4. Medidas adoptadas para conocer ampliamente los principios y disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados tanto a los adultos como a los niños (artículo 42 de la Convención)

115. Ya se mencionó en párrafos anteriores de este informe que el Comité sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, al examinar el Primer Informe Oficial presentado por Ecuador, destacó, entre otros aspectos, la inclusión de la enseñanza de la Convención en los programas de estudios escolares y el establecimiento de la educación bilingüe para niños/as indígenas; la creación del programa "Alcaldes Defensores de los Niños"; y la orientación de recursos de la cooperación internacional hacia la capacitación sobre derechos de los niños/as.

Tema: Conocimiento de principios y disposiciones de la Convención

Observaciones y recomendaciones del Comité sobre los Derechos del Niño	Sugerencias	Respuestas del Estado y la sociedad
Falta de capacitación adecuada y sistemática de los grupos profesionales que trabajan con y para los niños.	<ul style="list-style-type: none">- Alienta a redoblar esfuerzos para difundir los principios y disposiciones de la Convención.- Organizar cursos de capacitación sobre la Convención para grupos de profesionales como jueces, abogados, agentes del orden, miembros de las fuerzas armadas, profesores,	<p>Se evaluó el cumplimiento de las metas de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia.</p> <p>Se han dado avances en difundir la Convención en la quinta parte de los 216 municipios existentes en el país.</p>

Observaciones y recomendaciones del Comité sobre los Derechos del Niño	Sugerencias	Respuestas del Estado y la sociedad
	funcionarios públicos, personal de instituciones y lugares de detención, personal de servicios de salud incluidos psicólogos y asistentes sociales.	

Procesos establecidos para el examen de fin de decenio²⁰

116. Al concluir la década, el SINIÑEZ sustentó un primer ejercicio de evaluación del cumplimiento de las metas de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (CMI). Este ejercicio, que estuvo promovido por el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA), fue realizado y difundido en diciembre de 1999, en ocasión de la celebración de los diez años de la *Convención [Los niños y niñas del Ecuador a los 10 años de la Convención sobre los Derechos del Niño. Una selección de indicadores del SINIÑEZ, 1999]*. El análisis fue realizado por los equipos técnicos del SIISE y de la Red de Información sobre Infancia (RIINFA) del INNFA. La evaluación, al igual que el examen de mitad de la década, tomó como referente las 25 metas establecidas en el Compromiso de Nariño. Además de los indicadores compilados por el SINIÑEZ a partir de las fuentes del Sistema Estadístico Nacional (en particular las Encuestas de Condiciones de Vida levantadas por el INEC y los registros continuos de los ministerios sociales), la evaluación recabó información de organismos no gubernamentales, entre las cuales merece destacarse la serie de encuestas "*Mi opinión sí cuenta*" realizadas por Defensa de los Niños Internacional (DNI) - Sección Ecuador. Las apreciaciones sobre las tendencias en cuanto a procesos institucionales y culturales se basaron en entrevistas a informantes de la sociedad civil y del sector público.

117. La preparación de la versión preliminar del informe la asumió el *Frente Social*, coordinado por el Ministerio de Bienestar Social. El informe partió del ejercicio previo que evaluó las metas del *Compromiso de Nariño*. Se actualizaron los indicadores, para los cuales se contaba con fuentes cuyos resultados aparecieron con posterioridad al primer informe (la *Encuesta de condiciones de vida* -ECV- de 1999 y la *Encuesta demográfica y de salud materna e infantil* -ENDEMAIN IV- de 1999), se incluyeron nuevos indicadores específicos a las metas de la CMI, y se levantó información sobre las acciones realizadas en el país en cumplimiento del Plan de acción de la CMI. Adicionalmente, se recogió aportes de las organizaciones de la sociedad y del sector público que trabajan con la niñez y adolescencia mediante un taller de discusión realizado en mayo de 2000, con la asistencia de más de 50 representantes de dichas entidades. Durante el siguiente semestre se efectuaron nuevas reuniones de discusión para enriquecer la versión final que se presentó al país a finales de dicho año.

118. El informe estadístico sobre los progresos logrados en el decenio ha utilizado las series primarias que corresponden al período evaluado, incluyendo las mencionadas fuentes de mayor actualidad disponibles en el país (INEC, ECV de 1995, 1998 y 1999; y CEPAR,

²⁰ Fuente: *Informe Nacional* ya citado, numerales 7 a 12, págs. 4 a 7.

ENDEMAIN 1994 y 1999), así como los registros estadísticos continuos de educación y salud (Sistema Nacional de Estadísticas Educativas -SINEC- y las estadísticas del MSP). En todos los casos se ha tratado que las definiciones de los indicadores correspondan a aquellas sugeridas por el UNICEF con el propósito de asegurar su comparabilidad internacional. Los temas correspondientes al SIDA, malaria, deficiencia de vitamina A y discapacidades, para los cuales no se cuenta con información, serán motivo de un módulo que se insertará a la encuesta de hogares que levantará el INEC.

5. Publicación y difusión del *Primer Informe Oficial* y de las Observaciones del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas para dar amplia difusión a estos informes entre el público en general (artículo 43, numeral 1; artículo 44, numeral 6 de la Convención)

119. Instituciones del Estado, como el Congreso Nacional, INNFA, Ministerios de Educación, Salud y Relaciones Exteriores y el Programa del Muchacho Trabajador del Banco Central, organizaciones de la sociedad civil y UNICEF, imprimieron las Observaciones del Comité de Derechos del Niño y las distribuyeron en las entidades públicas y privadas y los profesionales que trabajan aspectos vinculados con los servicios para la niñez.

120. El *Primer Informe Oficial* fue editado y publicado por la Secretaría Técnica del Frente Social, en mayo de 1996.

B. Definición de niño (artículo 1 de la Convención)

1. Disposiciones pertinentes de la Constitución Política del Estado, 1998, su concordancia con otras leyes vigentes y con el proyecto de nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia

121. El artículo 6 de la Constitución Política de la República del Ecuador, vigente desde el 10 de agosto de 1998, establece que los ecuatorianos lo son por nacimiento o por naturalización. Y que todos los ecuatorianos son *ciudadanos* y, como tales gozan de los derechos establecidos en esta Constitución, que se ejercerán en los casos y con los requisitos que determine la Ley.

122. En virtud de este artículo se reconoce la *ciudadanía de los niños ecuatorianos*, desde que nacen, sin ningún tipo de condicionamiento.

123. El nuevo Código de la Niñez y Adolescencia, en sus artículos 4 y 5, incluye las siguientes definiciones:

- * Definición de Niño, Niña y Adolescente. Niño o niña es la persona que no ha cumplido doce años de edad. Adolescente es la persona de ambos sexos entre doce y dieciocho años de edad.
- * Presunción de edad. Cuando exista duda sobre la edad de una persona, se presumirá que es niño o niña antes que adolescente; y que es adolescente, antes que mayor de dieciocho años.

124. En materia de derechos, garantías y deberes, la Constitución señala los siguientes principios generales:

Artículo 16. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza esta Constitución.

Artículo 17. El Estado garantizará a todos sus habitantes, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y el goce de los derechos humanos establecidos en esta Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes. Adoptará, mediante planes y programas permanentes y periódicos, medidas para el efectivo goce de estos derechos.

Artículo 18. Los derechos y garantías determinados en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, serán directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad.

125. En materia de derechos y garantías constitucionales, se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. Ninguna autoridad podrá exigir condiciones o requisitos no establecidos en la Constitución o la ley, para el ejercicio de estos derechos.

126. No podrá alegarse falta de ley para justificar la violación o desconocimiento de los derechos establecidos en esta Constitución, para desechar la acción por esos hechos, o para negar el reconocimiento de tales derechos.

127. Las leyes no podrán restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales:

Artículo 19. Los derechos y garantías señalados en esta Constitución y en los instrumentos internacionales, no excluyen otros que se deriven de la naturaleza de la persona y que son necesarios para su pleno desenvolvimiento moral y material.

128. En el capítulo de los derechos civiles, establece:

Artículo 23. "... 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..."

129. En la sección referida a la familia, señala:

Artículo 37. El Estado reconocerá y protegerá a la familia como célula fundamental de la sociedad y garantizará las condiciones que favorezcan íntegramente la consecución de sus fines. Esta se constituirá por vínculos jurídicos o de hecho y se basará en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes.

130. Protegerá el matrimonio, la maternidad y el haber familiar. Igualmente apoyará a las mujeres jefas de hogar.

131. El matrimonio se fundará en el libre consentimiento de los contrayentes y en la igualdad de derechos, obligaciones y capacidad legal de los cónyuges:

Artículo 38. La unión estable y monogámica de un hombre y una mujer, libres de vínculo matrimonial con otra persona, que formen un hogar de hecho, por el lapso y bajo las condiciones y circunstancias que señale la ley, generará los mismos derechos y obligaciones que tienen las familias constituidas mediante matrimonio, inclusive en lo relativo a la presunción legal de paternidad, y a la sociedad conyugal.

Artículo 39. Se propugnarán la maternidad y paternidad responsables. El Estado garantizará el derecho de las personas a decidir sobre el número de hijos que puedan procrear, adoptar, mantener y educar. Será obligación del Estado informar, educar y proveer los medios que coadyuven al ejercicio de este derecho.

132. Se reconocerá el patrimonio familiar inembargable en la cuantía y condiciones que establezca la ley, y con las limitaciones de ésta. Se garantizarán los derechos de testar y de heredar:

Artículo 40. El Estado protegerá a las madres, a los padres y a quienes sean jefes de familia, en el ejercicio de sus obligaciones. Promoverá 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.

133. 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 ella:

Artículo 41. El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de un organismo especializado que funcionará en la forma que determine la ley, incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público.

134. Sobre las políticas públicas, determina que:

Artículo 43. "El Estado promoverá la cultura por la salud y la vida, con énfasis en la educación alimentaria y nutricional de *madres y niños*, y en la salud sexual y reproductiva, mediante la participación de la sociedad y la colaboración de los medios de comunicación social".

Artículo 47. En el ámbito público y privado recibirán atención prioritaria, preferente y especializada los *niños y adolescentes*, las mujeres embarazadas, las personas con discapacidad, las que adolecen de enfermedades catastróficas de alta complejidad y las de la tercera edad. Del mismo modo, se atenderá a las personas en situación de riesgo y víctimas de violencia doméstica, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos.

Artículo 48. Sobre el "interés superior del niño", se cita en la sección siguiente.

Artículo 49. *Los niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes al ser humano, además de los específicos de su edad.* El Estado les asegurará y garantizará el derecho a la vida, desde su concepción; a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y

recreación; a la seguridad social, a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social, al respeto a su libertad y dignidad, y a ser consultados en los asuntos que les afecten.

135. El Estado garantizará su libertad de expresión y asociación, el funcionamiento libre de los consejos estudiantiles y demás formas asociativas, de conformidad con la ley:

Artículo 50. El Estado adoptará las medidas que aseguren a los *niños y adolescentes las siguientes garantías:*

- Atención prioritaria para los menores de seis años que garantice nutrición, salud, educación y cuidado diario.
- Protección especial en el trabajo, y contra la explotación económica en condiciones laborales peligrosas, que perjudiquen su educación o sean nocivas para su salud o su desarrollo personal.
- Atención preferente para su plena integración social, a los que tengan discapacidad.
- Protección contra el tráfico de menores, pornografía, prostitución, explotación sexual, uso de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y consumo de bebidas alcohólicas.
- Prevención y atención contra el maltrato, negligencia, discriminación y violencia.
- Atención prioritaria en casos de desastres y conflictos armados.
- Protección frente a la influencia de programas o mensajes nocivos que se difundan a través de cualquier medio, y que promuevan la violencia, la discriminación racial o de género, o la adopción de falsos valores.

Artículo 51. *Los menores de dieciocho años estarán sujetos a la legislación de menores y a una administración de justicia especializada en la Función Judicial.* Los niños y adolescentes tendrán derecho a que se respeten sus garantías constitucionales.

Artículo 52. El Estado organizará un *sistema nacional descentralizado de protección integral para la niñez y la adolescencia*, encargado de asegurar el ejercicio y garantía de sus derechos. Su órgano rector de carácter nacional se integrará paritariamente entre Estado y sociedad civil y será competente para la definición de políticas. Formarán parte de este sistema las entidades públicas y privadas.

136. Los gobiernos seccionales formularán políticas locales y destinarán recursos preferentes para servicios y programas orientados a niños y adolescentes.

137. Concordancia con el nuevo Código de la Niñez y Adolescencia: sobre la creación de un Sistema de Protección Integral para la Niñez y la Adolescencia²¹:

- El nuevo Código de la Niñez y Adolescencia (noviembre de 2002), conforme al Artículo 52 de la Constitución, establece la organización de un sistema nacional descentralizado de protección integral para la niñez y la adolescencia.
- El sistema favorece la participación de los ciudadanos/as y las comunidades. Superará la actual desarticulación institucional e implantará una nueva y moderna forma de trabajo interinstitucional entre sector público y privado.
- Los Consejos de Derechos nacional y municipales serán encargados de formular y coordinar políticas.
- Su integración es paritaria (sociedad civil y Gobierno) y no implica gasto porque los miembros del Gobierno no participan como empleados públicos y los ciudadanos lo hacen en representación de las entidades u organizaciones a las que pertenecen.
- Las juntas locales de protección de derechos son órganos que no administran justicia y tienen la facultad de disponer medidas administrativas de protección a favor de los niños en los municipios del país.
- Las juntas tomarán medidas, mediarán y propiciarán soluciones, para la restitución y garantía de derechos y estarán integradas por ciudadanos elegidos por el Consejo Municipal de entre candidatos propuestos por la sociedad.

138. Criterios que se consideraron al cambiar la denominación de menor a niño, niña y adolescente en el nuevo Código²²:

- Si bien la categoría menor es usada en la técnica jurídica, ésta tiene un uso social peyorativo pues se interpreta como incapaz, pequeño o de menor importancia. Esta connotación negativa se extiende a todas las expresiones de la vida del niño.
- El niño como persona en desarrollo y ciudadano ecuatoriano, titular de todos los derechos humanos, es capaz de expresarse, de participar, de cumplir con sus deberes, responsabilidades y de ejercer sus derechos.
- Un niño/a, cuya característica es el crecimiento, es una persona completa que desarrolla progresivamente sus capacidades, su juicio, sus derechos y deberes y que va asumiendo su creciente autonomía.

²¹ Fuente: Nuevo Código de la Niñez, documento "Algunas respuestas", preparado por el Comité de Gestión Local, Quito, 2002.

²² *Ibíd.*

C. Principios generales

1. El interés superior del niño (artículo 3, numeral 1; artículo 5; artículo 17, lit. e); artículo 18; artículo 21; artículo 40-2-b)-iii) de la Convención)

139. El artículo 48 de la Constitución Política incorpora claramente este principio, con el siguiente texto: "Será 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".

140. El nuevo Código de la Niñez y Adolescencia también incorpora este principio.

2. El derecho a la vida y a la garantía de supervivencia y desarrollo (artículo 6, numerales 1 y 2 de la Convención)

Los derechos de supervivencia

141. Los avances más significativos de la década en torno al bienestar de la niñez se refieren a la *garantía de su supervivencia*. Al terminar el decenio, se observa una clara y sostenida tendencia a la disminución de las muertes de los menores de 5 años. La tasa de mortalidad de los niños/as menores de 1 año se redujo de 40 por 1.000 nacimientos en 1994, a 30 en 1999. Las muertes de los niños menores de 5 años también se redujeron durante la década: de 1989 a 1994 se morían 51 niños/as por cada 1.000 nacimientos, en 1999, mueren 39. La mortalidad es más alta en el campo, particularmente en las provincias con alta población indígena²³.

142. La *reducción de la mortalidad de la niñez*²⁴ se debe, entre otros factores, a los efectos exitosos de las medidas de control y educación sanitaria sobre las enfermedades infecto contagiosas, digestivas y respiratorias. En 1990, el 58% de las muertes de los menores de 5 años se debió a tres causas: infecciones respiratorias (IRA), infecciones digestivas y desnutrición. En 1996, se observa una disminución en la incidencia conjunta de estas causas. La reducción en las muertes por IRA durante la década fue mayor a la meta establecida. En cuanto al tétanos neonatal, en cambio, a pesar de su disminución, esta infección sigue siendo una de las causas de muerte de los recién nacidos/as. Se destaca también la virtual desaparición de la poliomielitis y el sarampión como causas de muerte.

143. Las tasas de mortalidad en *adolescentes*, en cambio, muestran una tendencia al aumento en este grupo de edad. La mitad de las muertes de adolescentes hoy en día se deben a causas evitables relacionadas con circunstancias sociales como la violencia, antes que con enfermedades. Durante toda la década, los accidentes de tránsito fueron la principal causa de muerte de los/as jóvenes; se observa, además, un incremento de suicidios y homicidios, sobre todo entre los varones. Mientras en 1990, las muertes violentas explicaron el 15% de las muertes de los jóvenes de 15 a 19 años, en 1996 esta cifra subió al 20%.

²³ Ibid., *Informe Nacional* ya citado.

²⁴ Ibid.

144. Luego de 12 años, el país aplicó nuevas medidas de la incidencia de la *desnutrición* en los niños/as. Estas medidas indican una reducción del problema. En 1986, el 34% de los menores de 5 años sufrían de deficiencias de peso y el 17% de talla; en 1999, el 27 y el 14% de los niños/as de esa edad tenían estas limitaciones, respectivamente. Sin embargo, se aprecian aún dificultades. Los niños/as del campo tienen mayores riesgos que aquellos de las ciudades; particularmente en la Sierra donde, en 1999, el 35 y el 14% de los niños/as exhibían retardos en peso y talla, respectivamente.

145. En *materia nutricional* se han hecho esfuerzos por implantar una cultura de la lactancia materna. En 1995, se aprobó la *Ley de Fomento, Apoyo y Protección a la Lactancia Materna* y se creó el *Consejo Nacional de Apoyo a la Lactancia Materna*; asimismo, se amplió el período de descanso para la mujer embarazada y madre lactante. Las campañas educativas de programas como el de "Hospitales amigos de la niñez y las madres" han contribuido a fomentar la práctica. En 1999, más de 8 de cada 10 niños/as menores de 5 años había lactado por lo menos 6 meses.

Cifras sobre desnutrición²⁵	Año	País	Campo	Ciudad
Prevalencia sobre desnutrición global (porcentaje de menores de 5 años por debajo de dos desviaciones estándar de la mediana de peso para la edad)	1986	17	17	10
	1999	14		
Prevalencia sobre desnutrición global Severa (porcentaje de menores de 5 años por debajo de tres desviaciones estándar de la mediana de peso para la edad)	1999	1,9		
Prevalencia sobre desnutrición crónica (porcentaje de menores de 5 años con retraso en el crecimiento por debajo de dos desviaciones estándar de la mediana de talla para la edad)	1986	34		
	1999	27	38	17
Prevalencia sobre desnutrición Crónica Moderada y severa (porcentaje de menores de 5 años por debajo de dos y tres desviaciones estándar de la mediana talla para la edad)	1999	27,1		
Prevalencia de desnutrición crónica severa (porcentaje de menores de 5 años con retraso en el crecimiento por debajo de tres desviaciones estándar de la mediana de talla para la edad)	1999	7,8		

146. El desafío de la *inmunización universal* persiste. El país tiene la capacidad para lograrlo pero ha enfrentado dos obstáculos: las frecuentes paralizaciones del sistema público de salud y las restricciones presupuestarias que limitan su capacidad para adquirir las vacunas. Según los registros del MSP, en 1990, por primera vez en el país, se vacunó al 90% de los menores de 1 año, un significativo esfuerzo si se toma en cuenta que en 1980 no se cubría ni a la mitad de ellos/as. En los años siguientes del actual decenio, si bien se aproximan a la meta de cobertura total, los servicios de inmunización han operado de manera inestable. En 1999, el 86% de los niños/as menores de 1 año habían sido inmunizados contra la tuberculosis; y el 47% de los niños/as de esa edad había recibido las vacunas antipoliomielítica y DPT.

²⁵ Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) – INEC. Citado en el *Informe Nacional*, pág. 27.

147. La reducción de la *mortalidad materna*²⁶ se aproxima a la meta para la década. La tasa de mortalidad materna se redujo de 12 por cada 100.000 mil nacimientos en 1990, a 6 en 1998. El país ha desarrollado una importante infraestructura de servicios de salud para atender a las mujeres embarazadas. El 29% las unidades de salud tiene actualmente esa capacidad y, de éstas, aquellas declaradas como "amigos de la niñez y las madres" por el UNICEF subió del 39% en 1995 al 69% en 1999. Como resultado, la asistencia del parto en instituciones de salud se duplicó a lo largo de la década. No obstante estos avances, persisten problemas como la desigualdad en la oferta de servicios públicos de maternidad para las mujeres del campo (más de 64%) y de las ciudades durante el parto (menos del 40%). Las madres indígenas y sus hijos recién nacidos enfrentan los mayores riesgos; en 1999, menos de una quinta parte de sus partos fue atendida en centros públicos de salud.

148. El número promedio de exámenes de salud que reciben las ecuatorianas disminuyó en los últimos años. En 1995, las mujeres en todo el país obtenían en promedio 4,5 controles durante sus embarazos; en 1999, el número de visitas prenatales bajó a 3,4. El 42% de las mujeres indígenas en 1995, el 42% no tuvo control prenatal alguno.

149. En 1994 se promulgó la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia y en junio del 2002 se expidió su reglamento general, luego de una sucesión de reformas en 1995; 1996; 1997; en agosto de 1998 a través de la Ley N° 129 y en la Ley Trole II del 18 de agosto del 2000.

150. El acceso de las mujeres ecuatorianas a información, educación y servicios de planificación familiar ha aumentado notablemente. En 1994, la gran mayoría de las mujeres ecuatorianas (57%) utilizaba algún método anticonceptivo moderno. El uso de anticonceptivos ha aumentado sostenidamente, tanto en el campo como en las ciudades. En 1999, el 66% de las mujeres emparejadas usaban anticonceptivos (71% en las ciudades y 58% en el campo). Y, en 1998, 4 de cada 10 mujeres en edad fértil, con o sin pareja, los usaba²⁷.

3. Derecho a la no discriminación y a no ser excluidos (artículo 2, numeral 2; artículo 17, lit. d); artículo 30 de la Convención)

a) Situación general²⁸

La identificación étnico-racial

151. El Ecuador es un país racial y étnicamente variado. Las oportunidades que tienen los niños/as y jóvenes ecuatorianos para realizar sus potenciales individuales dependen, entre otros factores, de su herencia cultural o raza. Los principales distintivos étnicos son el sentido de identidad personal, la lengua, la historia o ancestro, la religión y el vestido. Las diferencias

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ *Informe Nacional* ya citado.

²⁸ *Fuente:* "Los Niños y Niñas, Ahora", resultados de la Encuesta de Medición de Indicadores de la Niñez y los Hogares, EMEDINHO, diciembre del 2000, págs. 31 y 32.

culturales pueden coincidir con ciertas características raciales, como en el caso de los grupos afroecuatorianos. La encuesta de hogares del 2000 buscó aproximarse a la diversidad de la población ecuatoriana solicitando a las personas, por primera vez en una investigación nacional, que se identifiquen a sí mismas según un conjunto de categorías raciales y étnicas.

152. El VI Censo de Población realizado en 2001, también incluyó una pregunta de autoidentificación étnica. Aún no se tiene resultados de este aspecto del censo:

- **La gran mayoría de los ecuatorianos/as se identifican a sí mismos como "mestizos".** En el 2000, cerca de las tres cuartas partes de los mayores de 15 años consideraron apropiada la designación de "mestizo".
- **Los "blancos" se concentran en las principales ciudades.** Esta es la segunda categoría más numerosa según la preferencia de los mayores de 15 años (15%). La proporción de este grupo era del casi el doble en las ciudades (18%) que en el campo (10%).
- **Quienes se identifican como "indígenas" viven principalmente en el campo de la Sierra y en la Amazonía.** En el país, aproximadamente 6 de cada 100 ecuatorianos optó por una identidad étnica propiamente dicha: "indígena".
- **La presencia de "negros" y "mulatos" es mayor en la Costa.** Las categorías afroecuatorianas fueron la opción minoritaria: en todo el país, 3,6% se identificaron como "negros" y 2% como "mulatos".
- **No existen diferencias por sexo y edad en cuanto a la autoidentificación étnico-racial.** La proporción de hombres y mujeres son similares en todas las categorías étnico-raciales. Asimismo, las diferencias por grupos de edad son casi inexistentes; la mayor diferencia relativa se dio entre las personas de 55 años y más, quienes se autoidentifican como "indígenas" y "blancos" en proporciones ligeramente mayores a los menores.

Racismo y vida cotidiana²⁹

153. El uso y el valor del idioma tienen una importancia clave en las reivindicaciones del movimiento indígena, pues es considerado uno de los elementos principales de su identidad. De hecho, casi todas las escuelas de las comunidades indígenas siguen el programa de enseñanza bilingüe, tanto en la Sierra como en la Amazonía.

154. El Ecuador es una sociedad pluricultural y multiétnica. Actualmente se reconoce la existencia de 17 pueblos originarios o indígenas y negros o afroecuatorianos. En 1994, el 55% de los niños/as no mostró voluntad de interactuar con niños/as de otros grupos étnico-raciales, sobre todo "indios" y "negros"; asimismo, el 56% de los niños/as manifestó que se cambiaría de raza y, de éstos, más de la mitad escogería ser "blanco". Existen también manifestaciones de

²⁹ Fuente: Enma Cervone "Racismo y Vida Cotidiana: las tácticas de la defensa étnica", pág. 144 en el libro *Ecuador Racista: Imágenes e Identidades* de Freddy Rivera, FLACSO.

prejuicios de género entre los niños/as. Por ejemplo, cerca de la mitad de los niños/as menores de 10 años (44%) no había interiorizado el principio fundamental de que los hombres y las mujeres tienen los mismos derechos. En general, según las encuestas de opinión a los niños/as, los prejuicios tienden a ser más fuertes entre los niños/as de mejores condiciones socioeconómicas.

4. Derecho a la libertad de expresión y a ser escuchado, respeto a su opinión (artículo 12, numerales 1 y 2; artículo 13, numeral 1 de la Convención)

155. Se han impulsado acciones por algunos centros educativos para lograr el cambio de mentalidad en la educación de los niños/as en ciertos espacios familiares, en la población y en las instituciones y avances en la concepción de los derechos de los niños/as y las garantías que la ley les otorga. En 1995, cerca de una cuarta parte de los niños/as consideraba que sus padres no tomaban en cuenta sus opiniones. El sentimiento de falta de respeto a sus opiniones es mayor entre los menores de 10 años y disminuye considerablemente conforme se acerca la mayoría de edad: apenas entre el 7 y el 10% de los/as jóvenes de 17 años afirmó que su opinión no cuenta para sus padres³⁰.

El trato de los padres

156. El buen trato es la opción más frecuente para los padres. Si bien la consistencia de los comportamientos paternos puede variar -esto es, los padres combinan buenos y malos tratos-, el 73% de los niños/as mencionan que sus padres les "hablan o regañan" entre los tres comportamientos más frecuentes. Es particularmente alentador que el 57% de los niños/as mencionen el diálogo y la ayuda como un comportamiento de sus padres. El castigo no violento -privar al niño de lo que le gusta- ocupa el tercer lugar entre los buenos tratos (23%). En comparación, los comportamientos maltratantes son menos frecuentes. Por ejemplo, el 40% de los niños/as declararon que sus padres les pegan³¹.

157. Las tareas escolares y el diálogo son actividades que los niños/as comparten principalmente con sus madres. Los deberes escolares es otra actividad que los niños y niñas realizan típicamente con la ayuda de sus madres: el 24% de ellos/as lo afirmó así, en comparación con el 11% que dijo hacerlos con los padres. Los padres de la Costa son los que menos intervienen en las tareas escolares de sus hijos (9% frente al 26% de madres). El diálogo es la segunda actividad que los niños y niñas más comparten con sus madres (30%); una proporción algo menor (26%) también manifestó conversar con su padres. En cambio, ver la televisión o el cine es la actividad que más frecuentemente realizan los niños y niñas con sus padres. Las compras o los paseos y las actividades productivas son actividades que los niños y las niñas realizan en proporciones similares con sus papás o mamas.

158. Existen diferencias en las actividades que realizan con sus hijos los padres y madres de las ciudades y del campo. Mientras que en las ciudades la actividad central que los niños/as comparten con su padre (43%) y su madre (36%) se refiere a ver televisión y películas, en el

³⁰ Fuente: *Informe Nacional*, numerales 58 y 59.

³¹ Fuente: Emedinho, págs. 57 y 58

campo la actividad más compartida con el papá (28%) es dialogar y con sus mamás (50%) realizar las labores domésticas.

159. Se encuentran diferencias regionales en las actividades que los niños/as comparten con sus padres.

160. En la Costa, la actividad que los niños/as más comparten con su padre es ver televisión y películas. En la Sierra (42%) y en la Amazonía (37%), jugar y hacer deportes es lo que más hacen los niños con sus papás en su tiempo libre.

161. No existen diferencias regionales en las actividades que los niños/as realizan con sus madres. Un modelo similar de relación niños/as vs. madres se observa en las diferentes regiones naturales del país. Tanto en la Amazonía (45%) como en la Sierra (41%) y en la Costa (34%) la actividad que más realizan los niños/as con sus madres son las labores domésticas.

162. En las tres regiones, dialogar sigue siendo una actividad privilegiada de las madres y sus hijos/as.

163. En la Amazonía, el 34% de los niños/as dialogan con sus madres, mientras que sólo el 25% lo hacen con sus padres. En la Sierra, las diferencias continúan, el 27% dialoga y conversa con sus madres, mientras que el 21% lo hace con sus padres. En la Costa, esta diferencia disminuye. El 27% de los niños/as conversan con sus mamás, frente al 21% que lo hace con los papás³².

164. A continuación, un extracto de la encuesta de DNI "Mi Opinión Sí Cuenta"³³ sobre la participación de los niños a través de su opinión:

- Tus profesores toman en cuenta tu opinión?

Siempre: 55,0%

Nunca: 11,8%

A veces: 32,3%

- En tu grado existe directiva u otra forma de organización estudiantil?

Sí: 85,6%

No: 12,1%

Nsc: 2,2%

- Alguna vez los profesores han nombrado al presidente de tu grado?

No: 67,0%

Sí: 29,9%

Nsc: 4,5%

³² Fuente: Emedinho, págs. 61 y 62 lit. 2, 6.

³³ Fuente: Encuesta DNI-E "Mi Opinión Sí Cuenta".

La opinión de los niños indígenas³⁴

165. En los pueblos quichuas se toma mucho en cuenta la opinión de los niños. A partir de los 8 a 10 años los niños forman parte de las asambleas comunitarias, y aunque sólo pueden participar con voz y sin voto, se toma en consideración sus opiniones, pues ellos a esta edad están plenamente incorporados al trabajo agrícola o de cuidado de animales y pueden informar sobre problemas o la situación en la que éstos se desarrollan. A los 15 años los niños forman parte de las Asambleas Comunitarias con voz y voto, pues se los considera ya como COMUNEROS, son dueños de su tierra o al menos responsables de la producción de algún terreno. Hay que recordar que en el mundo indígena los varones a los 15 años ya se casan y las niñas a partir de los 13 años forman sus hogares y necesitan un pedazo de tierra para producir y sobrevivir.

D. Derechos y libertades civiles

1. Derecho a nombre y nacionalidad (artículo 7, numeral 1; artículo 8, numeral 1 de la Convención)

La inscripción de los nacimientos

166. Para que el derecho a la ciudadanía social de los niños ecuatorianos pueda ejercerse, es preciso que el niño/a asuma una identidad que sea reconocida más allá de su familia inmediata; es decir, necesita ser inscrito legalmente como ciudadano. Sin una partida de nacimiento, el niño/a no existe ante la ley, las instituciones públicas y la sociedad en general. La falta de inscripción hace, por ejemplo, que sea difícil controlar el tráfico o adopción ilegal de niños/as. Sin embargo, en el Ecuador, como en otros países latinoamericanos, existen casos de niños que no son inscritos o lo son tardíamente, por la falta de transporte o tiempo por parte de los padres, el no reconocimiento del padre o el desconocimiento de los trámites o dificultades de acceso a las oficinas del Registro Civil. Otro determinante del registro irregular es el requisito previo de que los recién nacidos sean vacunados contra la tuberculosis (vacuna BCG). La inscripción de los niños/as es importante no sólo como un derecho y requisito para beneficios sociales, sino para producir las estadísticas necesarias para el adecuado seguimiento de la situación de la niñez. La encuesta de hogares del 2000 ofrece por primera vez datos sobre los registros:

- Cerca de uno de cada diez niños/as menores de 5 años no han sido inscritos en el Registro Civil. No se observa diferencias mayores en la proporción de niños/as no inscritos entre el campo y las ciudades. Las diferencias étnicas tampoco son significativas.
- La mayor proporción de niños/as no inscritos se encuentra en la Amazonía. En la región oriental, el 79% de los menores de 5 años no tenía partida de nacimiento. La Sierra es, en cambio, la región con el mayor porcentaje de niños y niñas registrados (91%). La frecuencia de inscripción en la Costa es similar al promedio del país. Quito es la ciudad con el mayor porcentaje de niños/as inscritos en el Registro civil (91%).

³⁴ Entrevista con Pedro de la Cruz, Presidente de la FENOCIN.

A su vez, Machala aparece como la ciudad con el menor porcentaje de niños y niñas inscritos (79%).

- El nivel socioeconómico está relacionado con la inscripción irregular de los niños/as. El 14% de los menores de 5 años pertenecientes al quinto más pobre de hogares no había sido inscrito, dos veces la proporción de niños/as del quinto más rico de hogares.
- Disponibilidad de tiempo explican en gran medida la falta de inscripción (26%). También la falta de reconocimiento por parte de los padres ha impedido la inscripción del 7% de los niños/as y el 6% de los padres no lo han hecho porque desconocen los trámites. En la Costa rural, la distancia a las oficinas de registro ha impedido la inscripción del 15% de los niños/as que no tienen partida de nacimiento. La falta de la vacuna BCG es un impedimento más frecuente en las ciudades principales (5 y 4% en Guayaquil y Quito, respectivamente) que en el resto del país (2%).
- La mayoría de los niños/as son inscritos antes de cumplir un año. Una tercera parte de los niños/as menores de 5 años (34%) fue inscrita antes de cumplir un mes; de los restantes, el 56% fue registrado antes de su primer cumpleaños.

2. Derecho a preservar su identidad y a la asistencia y protección para restablecerla. Derecho a tener su propia vida cultural y a emplear su propio idioma como parte de su grupo étnico o lingüístico (artículo 2; artículo 8, numerales 1 y 2; artículo 17, lit. d); artículo 29, lit. d); artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño)

167. El sistema educativo ecuatoriano contempla la inclusión y el desarrollo de programas de educación intercultural bilingüe para las poblaciones de habla quichua, que es el grupo étnico más numeroso entre las nacionalidades y pueblos indígenas. Esto todavía no es una práctica generalizada en comunidades menores y asentamientos apartados, donde los accesos son más difíciles, en los planos físico e intercultural. Algunas de las culturas no poseen diccionarios de su lengua, por tratarse de lenguas esencialmente orales.

168. Por otro lado, los niños/as del país tienen conciencia de que viven en una sociedad caracterizada por la diversidad étnico-racial.

169. Las acciones desplegadas por algunos centros educativos y el cambio de mentalidad en la educación de los niños/as en ciertos espacios familiares tienen aún un alcance limitado.

3. El acceso a la información pertinente (artículo 17 de la Convención)

La ciudadanía de los niños y el derecho a conocer sus derechos como niños/as

170. La información sobre sus derechos es necesaria para generar en los niños/as las convicciones necesarias para ejercerlos. En este sentido, el país ha logrado avances importantes durante la década. En 1994, la gran mayoría (90%) de los niños/as del campo y de las ciudades conocía que tiene derechos. El número que sabía que existe una ley que los protege era, empero, menor (64%). El conocimiento general se explica, en parte, por las campañas de comunicación realizadas durante los últimos años; de hecho, el 78% de los niños/as del país declaró en 1994 haber visto publicidad sobre los derechos de los niños en la televisión¹. Asimismo, se han

desplegado importantes esfuerzos para sensibilizar y capacitar a maestros, burócratas y policías, entre otros, sobre el respeto a los derechos de la niñez³⁵.

171. Sin embargo, los medios de comunicación, en particular la televisión, no dan mayor prioridad a los niños; sus mensajes no se dirigen a crear conciencia y proveer conocimiento sobre las necesidades para un desarrollo saludable de los niños/as. La televisión no ha controlado la difusión de programas violentos en horas de sintonía de niños y adolescentes. El desempeño de los medios escritos de las dos ciudades principales ha sido mejor ya que publican suplementos didácticos para los niños y han incrementado su cobertura de temas relativos a los derechos de la niñez³⁶.

4. Derecho a la libre asociación y a la participación. Creación de redes sociales de vigilancia de los derechos

172. En 1995, cerca de una tercera parte de los niños/as y adolescentes no participaban en ningún tipo de organización ya sea juvenil o adulta. Las niñas y los niños/as del sector rural son los grupos que menos actividad organizativa mostraban. La práctica organizativa más difundida se da en el medio educativo. En 1996, el 86% de los niños/as y jóvenes tenían alguna forma de organización estudiantil en sus grados o cursos. Debe desatacarse que los niños/as ecuatorianos creen, en gran medida, en el mecanismo: el 67% de ellos/as consideraba que la directiva sirve para resolver sus necesidades y un número similar estaba satisfecho con la forma de organización³⁷.

5. El derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

El trato de los profesores/as³⁸

173. Hasta 1995, algunas prácticas pedagógicas en escuelas y colegios se basaban aún en la amenaza de violencia. Una serie de entrevistas a niños -"Mi opinión sí cuenta"- reveló el problema.

174. Sin embargo, en los últimos años se ha avanzado significativamente con la propuesta del "buen trato" que valora métodos pedagógicos participativos y respetuosos que desafíen a los niños/as a la creatividad y creen confianza en sí mismos. La encuesta de hogares del 2000 abordó el trato de los niños/as en las escuelas; desde esta perspectiva: buscó cuantificar el "buen trato" de los profesores frente al comportamiento de sus alumnos. Según la definición adoptada, el "buen trato" se opone al "maltrato", es decir al castigo físico o psicológico y a la indiferencia:

³⁵ *Informe Nacional*, numerales 56 y 57.

³⁶ *Informe Nacional*, ítem. 17.

³⁷ *Informe Nacional*, numeral 60.

³⁸ Emedinho, págs. 46 y 47.

- Una quinta parte de los niños/as del país han estado expuestos a situaciones de maltrato por parte de sus profesores cuando cometen una falta. Los niños/as del campo tienen más riesgo de ser castigados sin recreación o recibir golpes, insultos o burlas que aquellos de las ciudades (25 y 17%). Asimismo, los profesores son una amenaza de maltrato más frecuente para los niños/as de la Amazonía y de la Costa que de la Sierra (en donde afectaba al 22 y 17% de los niños/as, respectivamente). Si bien las diferencias no son muy marcadas, parecería que los niños son sujeto de maltrato de sus profesores con mayor frecuencia (21%) que las niñas (18%).
- Uno de cada 10 niños/as manifestó que sus profesores le pegan. Dos veces más niños/as del campo (14%) que de las ciudades (7%) han recibido golpes de sus maestros. El 3% de los niños/as en edad escolar ha sufrido insultos o burlas de sus profesores y el 10% ha sido alguna vez castigado sin recreo.
- Por otro lado, un profesor que "hace nada" respecto de las faltas o incumplimiento de sus alumnos/as no cumple con su papel como guía e instructor. Alrededor del 34% de los niños/as y jóvenes del país afirmaron -en todos los estratos sociales- que sus maestros se comportan con indiferencia ante su desidia o conducta indebida. Esta actitud de los profesores ocurría con similar frecuencia en el campo y las ciudades y hacia los varones y las niñas. En cuanto a las regiones, la mayor incidencia de la inacción de los docentes ocurriría en la Sierra (39%).
- En cambio, cerca de la mitad de los niños/as identifican buenos tratos por parte de sus profesores. El 47% de los niños y niñas entrevistados describieron buenos tratos de parte de sus profesores en situaciones de faltas o incumplimiento; esto es, sus notas fueron penalizadas, los profesores se comunicaron con sus padres o dialogaron con ellos/as sobre lo ocurrido. El buen trato de los profesores era mayor en las ciudades (50%) que en el campo (41%). Cuenca se destaca como la ciudad donde la mayoría de los niños/as reciben un trato adecuado por sus profesores (59%). En cambio, los maestros de la Sierra rural parecerían ser los menos inclinados a tratar bien a sus estudiantes: apenas el 37% de ellos/as así lo percibe. No se observan diferencias entre los varones y las niñas en cuanto al buen trato por parte de los profesores.
- El buen trato es más frecuente en las escuelas que en los hogares. Los docentes, como los padres, tienden a tratar respetuosamente a sus alumnos. Su acción más frecuente ante las faltas de sus alumnos/as es hablar con los padres (el 42% de los niños/as mencionó este comportamiento), seguida de reducir calificaciones (30%) y, finalmente, el diálogo con los niños/as (21%).
- El 22% de los niños/as de los hogares con ingresos bajo las líneas de pobreza ha sufrido malos tratos de sus profesores, en comparación con el 16% de los niños/as de hogares que no son pobres. Una tercera parte de los niños/as indígenas (29%) declaró ser maltratada por sus profesores.

El trato de los padres³⁹

175. Las leyes ecuatorianas consignan el derecho del niño/a a la protección de toda forma de perjuicio o abuso físico, sexual o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación.

176. La innovadora encuesta dirigida a niños, "Mi opinión sí cuenta", dio pistas sobre el problema en la década de 1990: más de la mitad de los niños/as entrevistados declaró que sus padres les pegan por lo menos una vez a la semana, 6 de cada 10 niños/as expresaron que era reprendidos con insultos, burlas o encierro y más de la mitad de los niños/as golpeados sufrió lesiones. Hacia finales de la década pasada, sin embargo, surgió en el país una de las propuestas más innovadoras para abordar el problema del maltrato: la promoción de la "cultura del buen trato", entendida como el mejoramiento de la calidad y calidez de las relaciones entre los niños/as y adultos en los espacios cotidianos. La encuesta de hogares del 2000 abordó el trato de los niños/as en sus hogares desde esta nueva perspectiva: buscó cuantificar el "buen trato" de los padres frente a los problemas que tienen sus hijos e hijas. Según la definición adoptada, el "buen trato" se opone al "maltrato", es decir al castigo físico o psicológico y a la indiferencia:

- Cuatro de cada 10 niños/as declaró que sus padres les pegan cuando cometen faltas o desobedecen. Al 3% de ellos, sus padres los han encerrado o bañado en agua fría; el 5% ha sufrido insultos o burlas; el 2% ha sido alguna vez expulsado de su casa o privado de comida. Los golpes tienden a ser un recurso paternal con mayor frecuencia en el campo que en las ciudades, en la Amazonía que en las otras regiones, y entre los hogares pobres e indígenas. El doble de niños/as de Quito ha sufrido insultos (8%) que de Guayaquil (4%).
- La frecuencia del buen trato paterno varía a lo largo del país. El 36% de los niños/as del país son bien tratados por sus padres. Las cifras del comportamiento medido y comunicativo por parte de los padres ante las faltas de sus hijos tienden a ser mayores en las ciudades que en el campo y en Costa que en la Sierra y la Amazonía. En las Costa, el 41% de los niños/as tenía la impresión de buen trato, en comparación con el 35% en la Amazonía y el 31% en la Sierra. Los padres de los hogares de Cuenca, seguidos de los dos Machala, son los que mejor tratan a sus niños/as; en estas ciudades, 51 y 45% de los niños/as se sentían bien tratados, respectivamente. Quito, en cambio, es la ciudad con la mayor frecuencia de actitudes de indiferencia por parte de los padres: una tercera parte de los niños/as de los hogares quiteños manifestó que sus padres hacían "nada" cuando cometían una falta.
- Más niñas que varones son objeto de buen trato por parte de sus padres. Los padres se comportan de manera diferente según el sexo de sus hijos/as. Las diferencias de género, si bien no son pronunciadas, favorecen a las niñas. Parecería que una mayor proporción de niñas/as (38%) que de varones (35%) son objeto de buen trato; y, correlativamente, un mayor número de varones (47%) que de niñas (42%) son maltratados. La indiferencia se dirige por igual a hombres y mujeres.

³⁹ Emedinho, págs. 57, 58 y 59.

- El maltrato es más frecuente en los hogares de menores recursos económicos. En los hogares de la sierra rural y en los hogares indígenas más de la mitad de los niños/as informaron que reciben malos tratos ante una falta o desobediencia: 55 y 63%, respectivamente. En los hogares indígenas, sólo una quinta parte de los niños/as manifestó que era bien tratado; en cambio, la indiferencia es una respuesta menos frecuente que en otros grupos (16% la enfrentaba). En general, más niños/as de los hogares con ingresos por debajo del umbral de la pobreza (49%) que niños/as de hogares que no son pobres (34%) describieron el comportamiento de sus padres como violento o castigador.
- En los niveles socioeconómicos altos, si bien el buen trato es predominante, también existe indiferencia hacia los niños/as. Casi el doble de niños/as del quinto más pobre de los hogares enfrentaba malos tratos en situaciones de conflicto con sus padres que de aquellos del quinto más rico (54 y 27%, respectivamente). Asimismo, la incidencia del buen trato es más frecuente en los hogares más ricos que en los más pobres (47 y 30%, respectivamente). Los padres de hogares ricos, en cambio, tienden a ser los más indiferentes ante el comportamiento de sus hijos: el 26% de los niños/as del estrato más rico manifestó que sus padres no responden ante sus faltas, en comparación con el 16% de los niños/as del estrato más pobre.

6. Medidas adoptadas para combatir el maltrato infantil y situaciones de violencia intrafamiliar, extrafamiliar y de género, así como la violencia en escuelas y colegios. Promoción del "buen trato"

177. Como ya se dijo, uno de los más importantes logros de la década ha sido la visibilidad que ha alcanzado el problema del maltrato a los niños/as. Asuntos como la violencia intrafamiliar, que en la década anterior eran de interés sólo de los grupos que trabajan con mujeres y niños/as, hoy están en el debate público. Además de las medidas de protección y amparo garantizadas en la nueva legislación sobre la violencia contra la mujer y la familia, se han puesto en marcha programas innovadores dirigidos a promover el "buen trato", entendido como el mejoramiento de la calidad y calidez de las relaciones entre los niños/as y adultos en los espacios cotidianos.

Un caso de cooperación interinstitucional para atención al maltrato

178. El INNFA a través de su Programa Acción Ciudadana por la Ternura, y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a través del Patronato Municipal San José suscribieron un Convenio de Cooperación Interinstitucional para ejecutar el Proyecto de Atención Especializada al Maltrato Infantil y Adolescente, para lo cual en la ciudad de Quito se abrieron dos centros ubicados estratégicamente al norte y al sur.

Cifras de casos atendidos en el sistema de atención al maltrato infantil y adolescente⁴⁰

179. En el año de 1997, en los ocho sistemas de atención al Maltrato Infantil y Adolescente atendidos por el INNFA a escala nacional, ubicados en las ciudades de Machala, Quevedo, Guayaquil, Esmeraldas, Ambato, Cuenca y Quito se atendieron 3100 casos de Maltrato.

⁴⁰ Fuente: Informe de ACT – INNFA sobre maltrato.

180. En el año 1999 se atendieron 4.044 casos de maltrato.
181. En año 2000 en la Oficina de Atención Emergente al Maltrato Infantil y Adolescente del INNFA se atendieron 307 casos.
182. En el primer semestre del año 2001 (enero-julio) en la ciudad de Quito se atendieron en los Centros de Atención al Maltrato Infantil y Adolescente (Ternura Centro Integral de Buen Trato) 227 casos de maltrato.
183. Un caso de respuesta institucional y comunitaria: el Programa de ACT – INNFA "Fomento del Buen Trato"⁴¹.
184. Los actores de las comunidades en las que se ejecuta la propuesta son capaces de construir propuestas comunitarias concretas que contribuyen a mejorar las relaciones entre los adultos y niños en los espacios de la vida diaria en que ellos se desenvuelven.
185. Supuestos de la propuesta:
- a) Apropiación. Es un proceso en el que actores sociales, la gente común que interactúa en su comunidad, día a día se apropia de la esta propuesta, la hace suya, se preocupa por mejorarla y enriquecerla cada día.
 - b) Ciudadanía. El proyecto de participación local para el fomento del buen trato, a través de procesos participativos de los propios miembros de las comunidades con las que se trabaja, promueve la participación de los niños y de los adultos, para aprender a ser actor en los entornos cotidianos que se desenvuelven. Son espacios es donde se comienza a ejercer la ciudadanía.
 - c) Prevención. El proyecto de participación local para el Fomento del Buen Trato, es un camino concreto para que la comunidad, las organizaciones barriales, se responsabilicen de sus niños, los protejan, los acojan y sean capaces de contenerlos de tratarlos bien, es un mecanismo preventivo contra la violencia, el maltrato, el abuso sexual, el abandono, las pedidas voluntaria e involuntarias de los niños de una determinada localidad.
 - d) Inversiones:
 - i) En el año 2000 se invirtió para la ejecución de la propuesta aproximadamente 189.000 dólares en 23 ciudades del país;
 - ii) Para el año 2001, la inversión para la ejecución de la propuesta en 23 ciudades del país, fue aproximadamente de 375.000 dólares;
 - iii) En este año también se invirtió en la construcción de un sistema de seguimiento y acompañamiento, 57.000 dólares.

⁴¹ ACT – INNFA, Informe Fomento del Buen Trato.

- e) Alianzas y enfoque metodológico:
 - i) El centro de capacitación para educadores de la calle -CECAFEC- es un aliado estratégico responsable de la formación especializada a los educadores sociales, quienes se desempeñan como facilitadores del proceso de participación local para el fomento del buen trato.
 - ii) El proyecto de participación local se inicia en el año de 1997, con la finalidad de apoyar el fomento del Buen Trato en las comunidades. Surge a partir la experiencia del trabajo ejecutado por las redes de atención especializada al maltrato infantil, durante diez años.
 - iii) El cambio del enfoque de prevención al maltrato a promoción del buen trato, es una propuesta innovadora. Partir de la valoración y fortalecimiento de nuestras prácticas existentes de afecto, ternura y buen trato, y no de los calificativos de maltratante, que crea angustia y sentimientos de culpa en cada uno de los adultos.
- f) Localización. El programa se ejecuta en 23 ciudades del país, se trabaja en el sector urbano de las mismas, el proyecto va dirigido a todos los actores de una comunidad, privilegiando a los niños, niñas y adolescentes.

186. La encuesta de Defensa de los Niños Internacional -DNI- N° 32, sobre aplicación de la violencia en los niños, aporta datos sobre modalidades, frecuencia, actores y situaciones de ejercicio de la violencia en los niños, dichos por ellos mismos.

Funcionamiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia⁴² (artículos 3 y 39 de la Convención sobre los Derechos del Niño)

187. Adicionalmente, debe mencionarse la aprobación, en 1995, de la *Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia*. Este nuevo instrumento jurídico sanciona la violencia física psicológica y sexual contra la mujer y los niños/as, implementando medias protectoras de amparo, de sanción y de prevención, que se aplican a través de las *Comisarías de la Mujer y la Familia*, con el apoyo de organizaciones técnicas contrapartes especializadas en asuntos de la mujer.

⁴² Informe Nacional, numeral 65.

E. Derecho a vivir en un entorno familiar, a disfrutar de la convivencia familiar y a recibir otro tipo de tutela cuando falte la familia biológica

1. Responsabilidad de los padres. Derechos y deberes de los padres de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de un modo conforme a la evolución de sus facultades (artículo 3, numeral 2; artículo 5; artículo 7, numeral 1; artículo 14, numeral 2; artículo 18 de la Convención)

El cuidado diario de los niños/as⁴³

188. Un elemento clave del desarrollo físico, moral y afectivo de los niños/as es la atención y educación que reciben diariamente. En la sociedad ecuatoriana, el cuidado diario de los niños/as de edad preescolar ha recaído tradicionalmente en sus padres o sus familias. Los cambios sociales y económicos de las últimas décadas, sin embargo, han reducido la capacidad de muchos padres y familias para cuidar a sus niños/as pequeños durante los días laborables. Por otro lado, se ha ampliado la oferta de servicios, públicos y privados, de cuidado y educación preescolar. Es previsible, por tanto, que aumente el número de niños/as que pasen la mayor parte del tiempo bajo el cuidado de personas que no son sus padres. Si bien aún no existe información sobre los efectos que tiene la variedad de arreglos de cuidado diario en el desarrollo de los niños/as, es importante realizar el seguimiento de este cambio social. La encuesta de hogares del 2000 fue el primer paso para ello. Sus resultados han permitido conocer el conjunto de quienes tienen la responsabilidad de cuidar y educar a los niños/as que, por edad, todavía no ingresan a la escuela:

- El cuidado de los niños/as es principalmente una responsabilidad de los miembros de la familia. En el país alrededor del 95% de los niños/as menores de 5 años permanecen la mayor parte de los días laborables al cuidado de sus madres, padres, tíos, abuelos u otros parientes. El encargo familiar es algo mayor en la Costa (97%) que en la Sierra (93%) y la Amazonía (91%).
- La gran mayoría de los niños/as pequeños son cuidados por sus madres. El 70% de los niños/as en edad preescolar permanecían la mayor parte del tiempo bajo el cuidado de la madre; en contraste, sólo el 7% de los padres tenía esta responsabilidad. El papel tanto de las madres cuanto de los padres en el cuidado infantil era mayor en el campo que en las ciudades y menor en las ciudades principales. La proporción de niños/as pequeños cuidados por sus padres era notablemente baja en Cuenca (1%) y Machala (2%). La proporción de niños/as cuidados por sus madres es mayor en los hogares indígenas (76%) que en los no indígenas (69%).
- Los parientes mayores cumplen también un papel importante en el cuidado infantil. Los abuelos y tíos eran responsables de la vigilancia del 14% de los niños/as. La ayuda de estos parientes es más frecuente en los hogares de las ciudades que del campo (17 y 9%, respectivamente). Los miembros jóvenes del hogar, en cambio, tienen una

⁴³ Emedinho, págs. 55 y 56.

participación mucho menor: el cuidado del 2% de los niños/as recaía en miembros del hogar de 10 años y más de edad y de menos del 1% en miembros menores de 10 años.

- El cuidado institucional de los niños/as preescolares es poco frecuente. Tres de cada 100 niños/as que aún no tenían edad para iniciar su educación básica pasaban la mayor parte del día en guarderías o centros de cuidado diario. La proporción de niños/as en esta situación es similar en el campo y las ciudades.
- Las madres que trabajan recurren a la ayuda de parientes, niñeras o centros para el cuidado de sus hijos. El 27% de los niños/as cuyas madres trabajan quedan durante el día bajo el cuidado de los padres, abuelos o tíos, otros familiares y niñeras. Sólo el 3% son cuidados por centros de cuidado diario.
- La probabilidad de que los niños/as sean cuidados por sus madres es mayor en los estratos socioeconómicos bajos. En 74% de los niños/as preescolares pertenecientes al quinto más pobre de hogares eran cuidados por sus madres, en comparación con el 56% de aquellos/as del quinto más rico de hogares.
- Estos últimos recurren con más frecuencia a parientes mayores, empleados/as domésticos y centros de cuidado diario: el 20% de los niños/as de los hogares ricos eran atendidos por tíos o abuelos, el 12% por empleadas domésticas o niñeras y el 4% en centros de cuidado diario.

2. Modelos de atención en familia

189. El Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA), a través de su Programa Acción Ciudadana por la Ternura, que tiene como misión promover y potenciar una cultura de ejercicio y exigibilidad de derechos de buen trato y reconocimiento como personas de los niños, niñas y adolescentes, apoya técnica y financieramente a organizaciones que desarrollan programas de fortalecimiento y preservación del vínculo familiar, así como la reinserción a su familia biológica y ampliada, acogimiento familiar a través de las modalidades de familias acogientes, casas familias y apoyo familiar.

190. En el año 2000 el apoyo financiero fue de 15.000 dólares lo que se invirtió en becas de manutención para 404 niños, pago a profesionales de equipos técnicos en cada una de las organizaciones ejecutoras, pago para el seguimiento y acompañamiento técnico.

191. El costo mensual de las becas en cada modalidad fue de:

Familia acogiente:	25 dólares por niño
Casas familia:	34 dólares por niño
Apoyo familiar:	25 dólares por niño

192. En el año 2001 el apoyo financiero fue de 300.000 dólares (trescientos mil dólares) lo que se invirtió en becas de manutención para 717 niños, pago a profesionales de equipos técnicos en cada una de las organizaciones ejecutoras, pago para el seguimiento y acompañamiento técnico.

193. El costo mensual de las becas en cada modalidad fue de:

Familia acogiente:	50 dólares por niño
Casas familia:	35 dólares por niño
Apoyo familiar:	35 dólares por niño

194. Las organizaciones que pertenecientes al Consorcio de Organizaciones No Gubernamentales a Favor de la Familia e Infancia Ecuatoriana (CONFIE), que son las ejecutoras de los programas de acogimiento familiar, tienen mecanismos de control interno, a través de la supervisión técnica, en este espacio se rinde cuenta del estado de los casos por ellos asumidos, la evolución y resolución de los mismos.

195. El control externo lo realiza el equipo de Seguimiento del CONFIE conjuntamente con el INNFA, a través de sus instancias de seguimiento técnico en cada ciudad en la que se ejecuta el programa de acogida familiar.

196. De acuerdo al reporte del sistema de información SIPI, en 1995, 2.275, niños en la ciudad de Quito, se encontraban en instituciones cerradas. La mayoría de ellos ingresaron en condiciones de riesgo, porque la madre se encontraba fuera de casa trabajando, por falta de recursos económicos. El abandono (11,4%) es otra razón para el internamiento, que ocurre por enfermedad o discapacidad, separación de los padres, conflictos familiares y pobreza.

Coberturas⁴⁴

197. Desde el año 1999, el INNFA apoya técnica y financieramente a programas de protección familiar y comunitaria a través de modalidades de atención con base familiar y comunitaria, impulsando también el proceso de desinstitucionalización y promoviendo una nueva definición de la misión de las instituciones de protección de tipo tradicional.

198. En el año de 1999 se atendió a 100 niños a escala nacional. En las ciudades de Quito, Cuenca, Santo Domingo de los Colorados, Ibarra, Olón.

199. En el año 2000, se atendió en el ámbito nacional a 404 niños, niñas y adolescentes en riesgo o privados de su medio familiar, con las siguientes modalidades:

84 niños en familias acogientes.

187 niños en Casas familias.

133 niños en Apoyo familiar.

200. En el año 2001 se está atendiendo a escala nacional a 717 niños en las siguientes modalidades:

372 niños en apoyo familiar. (Esta modalidad se privilegia ya que se procura que el niño no sea separado de su familia.)

⁴⁴ Informe INNFA - ACT.

86 niños en Familias acogientes.

259 niños en Casas familias.

201. La población atendida durante el año 2000 y 2001, en el 90% es de entorno urbano, las edades están entre los 0 meses a 16 años. El proyecto se está desarrollando en los siguientes cantones del país: Quito, Santo Domingo de los Colorados, Guayaquil, Cuenca, Ambato, Ibarra, Nueva Loja, Quevedo, Santa Elena y Machala.

3. Pago de la pensión alimenticia del niño (artículo 18; artículo 27, numeral 2 y 4 de la Convención)

Disposiciones del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia, aprobado por el Congreso Nacional en noviembre de 2002 (artículo 134)

202. Formas de prestar la asistencia económica. Tomando en cuenta los antecedentes del proceso, el juez podrá decretar la asistencia económica en una o más de las siguientes formas:

- 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 asistencia económica del beneficiario; y
- c) El pago o satisfacción directos por parte del obligado, de las necesidades del beneficiario que determine el juez.

203. Para el pago de la pensión a que se refiere el literal a), el juez ordenará al recaudador la apertura de la tarjeta de pagos del obligado en la que consignará la pensión de asistencia económica respectiva a favor de la beneficiaria, beneficiario o quien legalmente lo represente.

204. 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 Propiedad del cantón en que se encuentre ubicado el inmueble.

205. El hijo o la hija beneficiario no estará obligado a confeccionar inventario ni rendir la caución que la ley exige al usufructuario.

206. En ningún caso se obligará al niño, niña o adolescente que ha sido confiado la patria potestad del otro progenitor o a la guarda de un tercero, a convivir con quien está obligado a prestar la asistencia económica, con el pretexto de que ésta sea una forma de prestación en especie.

4. Niños privados de su medio familiar (artículo 3, numeral 3; artículo 9, numerales 3 y 4; artículo 10, numerales 1 y 2; artículos 20 y 21; artículo 25 de la Convención)

Derechos de los hijos de los migrantes

207. La mayoría de los niños/as del país vive en hogares nucleares; en las áreas rurales se aprecia un mayor número de hogares extendidos. Si bien este es el patrón mayoritario, existe evidencia de un incremento en la inestabilidad de los hogares. Por ejemplo, en 1995, el 40% de las 420.000 mujeres cabezas de hogar vivían sin su cónyuge y debían asumir solas las responsabilidades sobre el cuidado de sus hijos/as menores. Otra fuente, indica que de 1993 a 1997 el porcentaje de niños/as niñas cuyos padres vivían juntos era entre el 71% y el 76%. Asimismo, la creciente emigración de ecuatorianos/as al extranjero durante los últimos años conlleva riesgos para la estabilidad del medio familiar de algunos niños/as.

208. Algunos hijos de personas que emigraron del Ecuador registran huellas de maltrato físico, inadaptación a las escuelas y estados depresivos severos y demás conductas irregulares. Estos pequeños viven con sus tíos, abuelos u otros familiares. Según los registros de la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños y Adolescentes (DINAPEN), la mayoría de denuncias corresponde a niños cuyos padres están ausentes.

209. La DINAPEN realiza un trabajo de investigación e intervención, enviando un agente para que verifique el maltrato y haga un reconocimiento legal. Además, trata a la familia y a los niños afectados con terapias psicológicas. La DINAPEN ha dado más de 100 charlas en el país, a padres de familia de las escuelas, a fin de sensibilizarlos sobre los derechos de los niños y las consecuencias del maltrato.

210. El 7% de los hogares ecuatorianos tiene uno o más de sus miembros fuera del país. Si bien la mayoría de migrantes residía en las ciudades, sin embargo los hogares rurales han perdido en promedio más miembros (1,7) que los de las ciudades (1,4).

211. Uno de los problemas a enfrentar a propósito de la migración es la desestructuración y separación de las familias. En la última década se observa un drástico incremento de los niños, niñas y adolescentes cuyos padres han salido a trabajar fuera del país. Así, en el año 1989, 24.408 niños se encontraban en esta condición, mientras que para el año 2000 el número se incrementó a 237.231 niños y adolescentes residentes en el país, hijos de padres emigrantes por trabajo. La región Sierra con 133.126 niños, concentra el más alto número de casos⁴⁵.

212. El Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador ha creado un servicio de atención a las necesidades de los ecuatorianos en el exterior, la mayor parte migrantes, a fin de recopilar información y servir de enlace para demandas emergentes buscando la colaboración de las autoridades oficiales en los países de destino de estos compatriotas. Muchos de los casos atendidos se relacionan con los hijos de las familias migrantes, con la reunificación familiar y el mantenimiento de la relación padres-hijos.

⁴⁵ Fuente: INNFA.

Situación actual de niñas/os y adolescentes que viven junto a sus padres privados de libertad

213. El Código de Menores establece que cuando los padres estén privados de su libertad, se considerará que el niño se encuentra en estado de abandono temporal. El artículo 132 del Código establece la obligación que toda persona tiene de denunciar al Tribunal de Menores la existencia de un niño que presumiblemente se encuentre en estado de abandono.

214. El Estado enfrenta dificultades para encontrar familias que asuman este tipo de colocación, considerando que todos los resultados para la familia acogiente son negativos, comenzando porque la acogida es temporal y no definitiva; que el acogiente desarrolla lazos de afectividad final con el acogido, que significa un riesgo para los demás hijos si los tiene el acogiente; que al término de la colocación sufrirá el acogido la ruptura familiar por los lazos que ha desarrollado con su familia provisional.

215. Las soluciones vigentes para el cuidado de estos niños son:

- La creación de la Guardería del Centro de Rehabilitación Femenino de Quito, con el apoyo de la empresa privada AYMESA y la Fundación ATICO.
- Convenio con la Fundación María Reina y la Dirección Nacional de Rehabilitación Social para la construcción de una Aldea con capacidad para 150 niños. Para su funcionamiento el MBS brinda el apoyo a través de la Red Comunitaria y posteriormente con becas del programa.

Estos dos programas fueron creados durante el período gubernamental 1988-1992 y se encuentran actualmente en vigencia.

- Establecimiento de los Centros de Cuidado Diario para los Niños hijos de madres privadas de libertad de 0 a 5 años, por parte del INNFA.

Este programa fue creado durante el período gubernamental 1992 – 1996 y se encuentra en vigencia actualmente.

216. El Ministerio de Bienestar Social, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, el INNFA y el ILANUD proponen la ejecución del "Plan Nacional de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes, Hijos de Privados de Libertad", que deberá observar los siguientes ejes de acción: área legal, Infraestructura de reconstrucción de los centros de rehabilitación social, atención a la familia del detenido, fortalecimiento de la familia nuclear, formación y capacitación de operadores del sistema penitenciario, sistemas de información y comunicación y formas de participación comunitaria para la rehabilitación.

217. En 1999, en los 17 centros penitenciarios existentes en el país residían 439 niños/as con sus padres encarcelados. La mayor dificultad que enfrenta el Estado en este tema es que los operadores del sistema penitenciario no están preparados para el trabajo con niños/as, la infraestructura es inadecuada y los riesgos sanitarios y nutricionales son permanentes.

5. Reconocimiento del Sistema de Adopción considerando el interés superior del niño

218. En 1995 existían 1.301 niños/as privados de su medio familiar e internados en 45 instituciones de protección. Asimismo, en los últimos cinco años, los datos oficiales muestran una tendencia al incremento de las adopciones en el exterior: el número de niños/as adoptados subió de 14 (13 por hogares nacionales, uno por extranjero) en 1995 a 93 (30 por hogares nacionales y 58 por internacionales) en 1998.

219. El nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia, en sus artículos 158 y 159 establece los requisitos de aptitud legal del niño, niña o adolescente para ser adoptado, y los requisitos de los adoptantes, con el siguiente texto⁴⁶:

Artículo 158 - Aptitud legal del niño, niña o adolescente para ser adoptado.

El juez sólo podrá declarar que un niño, niña o adolescente está en aptitud legal para ser adoptado, cuando de las investigaciones realizadas se establezca sin lugar a dudas que se encuentra en cualquiera de los siguientes casos.

Artículo 159 - Requisitos de los adoptantes. Los candidatos a adoptantes deben cumplir los siguientes requisitos:

1. Orfandad respecto de ambos progenitores;
2. Imposibilidad de determinar quienes son sus progenitores o, en su caso, sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad;
3. Privación de la patria potestad a ambos progenitores; y
4. Consentimiento del padre, la madre, o de ambos progenitores, según corresponda, que no hubieren sido privados de la patria potestad.

220. En los casos de los numerales 1, 3 y 4 el juez declarará la adoptabilidad siempre que, además de las circunstancias allí descritas, el niño, niña o adolescente carezca de otros parientes hasta el tercer grado de consanguinidad, o estos se encuentren imposibilitados para asumir de manera permanente y estable su cuidado y protección.

221. El juez que declare la adoptabilidad de un niño, niña o adolescente, deberá notificarlo a la Unidad Técnica de Adopciones de la respectiva jurisdicción, en el plazo máximo de diez días contados desde que la sentencia quedó ejecutoriada:

- 1) Estar domiciliados en el Ecuador o en uno de los Estados con los cuales el Ecuador haya suscrito convenios de adopción;
- 2) Ser legalmente capaces;
- 3) Estar en pleno ejercicio de los derechos políticos;

⁴⁶ Texto del Código de la Niñez y la Adolescencia, que consta en el Libro Auténtico del Congreso Nacional.

- 4) Ser mayores de veinticinco años;
- 5) Tener una diferencia de edad no menor de catorce ni mayor de cuarenta y cinco años con el adoptado. La diferencia mínima se reducirá a diez años cuando se trate de adoptar al hijo del cónyuge o conviviente, en los casos de unión de hecho que cumpla con los requisitos legales. Estas limitaciones de edad no se aplicarán a los casos de adopciones entre parientes. Tratándose de parejas, los límites de edad se aplicarán al cónyuge o conviviente más joven;
- 6) En los casos de pareja de adoptantes, ésta debe ser heterosexual y estar unida por más de tres años, en matrimonio o unión de hecho que cumpla los requisitos legales;
- 7) Gozar de salud física y mental adecuada para cumplir con las responsabilidades parentales;
- 8) Disponer de recursos económicos indispensables para garantizar al adoptado la satisfacción de sus necesidades básicas;
- 9) No registrar antecedentes penales por delitos sancionados con penas de reclusión; y
- 10) Cumplir con los demás requisitos legales y reglamentarios.

222. La ley señala que para preservar el interés superior del menor se debe tratar de encontrar a sus familiares antes de declararlo legalmente en situación de abandono y, por consiguiente, en condición de adoptable. Hasta antes de las reformas al Código de la Niñez esta responsabilidad fue delegada y asumida por las agencias que intermedian en adopción. A ellas se les "preasignaba" un número de niños y niñas en abandono para que busquen a sus familiares y logren su reinserción.

223. La adopción, siendo una alternativa de protección para aquellos niños privados definitivamente de su familia biológica, nuclear o ampliada, debe garantizar en forma ética y transparente la restitución del derecho a vivir en familia. El requisito indispensable para declarar un niño apto para adopción es garantizar que el estatus jurídico del niño sea aclarado de manera absoluta. Tiene que justificarse a cabalidad que los progenitores o miembros de su familia ampliada no pueden cuidarlo o no se conoce su familia de origen, tanto nuclear como ampliada.

224. Los Programas de Protección al niño encaminan sus esfuerzos a la preservación del vínculo del niño con su familia de origen, mientras que los programas de adopción buscan una familia adoptiva para ese mismo niño. Si una entidad de atención ejecuta ambos programas, cuyas finalidades son incompatibles, se crearía un conflicto de intereses puesto que por lograr una familia adoptiva se invisibilizaría a la familia de origen.

6. Los abusos y el descuido (artículo 19 de la Convención)

Niños abandonados como consecuencia de la actividad de las empresas exportadoras de flores⁴⁷

225. La incorporación de las mujeres al mercado laboral, marca un hito en la historia de la familia campesina. En la medida que las mujeres dejaron el hogar para trabajar en las florícolas, los hijos/as quedaron al cuidado de abuelos, vecinos o solos si contaban con edad suficiente (considerada ésta a partir de los 5 años). Lo que inicia un profundo cambio en el desarrollo tradicional familiar y en especial de los niños y niñas.

226. El 49,1% de los niños/as encuestados en las escuelas primarias pasan solos la mayor parte del día, el 5,6% encargados a un adulto. Más del 45% de las madres de Cayambe-Tabacundo trabajan en plantaciones y el 18% en Cotopaxi.

227. La yuxtaposición de la cultura agraria e industrial provocó la adultización de los mismos. Las funciones frente a hermanos menores o responsabilidades hogareñas sobrepasan, en la mayoría de los casos, las posibilidades de los menores. Buena parte del trabajo doméstico recae sobre ellos desde muy tempranas edades.

F. Salud básica y bienestar

1. Las discapacidades en los niños/as⁴⁸ (artículo 23 de la Convención)

228. Durante la década se constituyó el Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS), que ha puesto en marcha acciones para enfrentar la variedad de discapacidades que afectan a los ecuatorianos/as y para investigar la incidencia de las discapacidades en la población ecuatoriana, pese a las limitaciones financieras a las que se ha enfrentado y a la limitación de no disponer aún de un sistema de información que suministre datos específicos sobre la población de menores de 17 años.

229. Las discapacidades en los niños y niñas son un problema de salud pública que compromete a toda la sociedad. Los niños/as que sufren deficiencias o discapacidades requieren de atención, protección y asistencia especial para asegurar que puedan disfrutar de una vida digna y gratificante y participar, sin discriminación, en la vida comunitaria. En general, las discapacidades en los niños pueden implicar limitaciones a su movilidad y desplazamiento físico, a su habilidad comunicativa y sensorial, a la realización de sus actividades cotidianas básicas o a sus funciones cognitivas y de salud mental. La estimación de la incidencia de discapacidades es difícil debido principalmente a que existen diferentes grados y formas de desventajas. La encuesta de hogares del 2000 buscó identificar de una manera aproximada las deficiencias en los niños/as de dos a nueve años de edad; el objetivo de las preguntas que se hicieron a las

⁴⁷ Resumen Final de la Consultoría para los estudios nacionales de línea de base para la prevención y eliminación progresiva del trabajo infantil en floricultura IPEC – OIT febrero de 2002.

⁴⁸ Emedinho, págs. 73 y 74

madres fue registrar deficiencias o limitaciones en algunos aspectos del desarrollo infantil que pueden dar indicios de posibles discapacidades: problemas psicomotrices, visuales, auditivos, de aprendizaje, capacidad para entender lo que le dicen y presencia de convulsiones:

- Más de uno de cada diez niños muestra indicios de discapacidades. En el 2000, el 12% de los niños/as de 2 a 9 años tenía -a criterio de sus madres- algún problema para oír, ver o caminar. Esta cifra es similar a aquella establecida en las dos investigaciones realizadas previamente en el país -1982 y 1998-sobre la incidencia de discapacidades en los niños/as.
- La incidencia de deficiencias motrices, auditivas o visuales tiende a ser mayor en el campo (14%) que en las ciudades (11%). La frecuencia de deficiencias es aún mayor en el caso de los niños/as de hogares indígenas: casi uno de cada cinco (17%) muestra algún indicio de discapacidades. Asimismo, la incidencia es mayor en ciudades como Cuenca y Machala (15%); Quito, en cambio, muestra la menor frecuencia de problemas (11%).
- En el campo, el 7% de los niños/as de 2 a 9 años mostraba dificultad para caminar, debilidad o parálisis; el 5%, problemas para escuchar; y el 7%, para ver. La incidencia de estos problemas en las ciudades era en todos los casos menor: 5, 4 y 6%, respectivamente.
- Según la apreciación de sus madres, casi una quinta parte (18%) de los niños/as de 2 a 9 años tenía problemas de comprensión, aprendizaje, comunicación o pronunciación en comparación con otros niños/as de su edad. No se observan diferencias entre las ciudades y el campo en la frecuencia de estos problemas. Según sus madres, el 8% de los niños/as no parece entender lo que se le dice; el 5% no puede aprender o pensar como los otros niños/as de su edad; el 6% no puede hacerse entender por sí solo o hablar comprensiblemente; y el 10% de los niños/as no pronuncia las palabras claramente para que se le entienda.
- En el 2000, una tercera parte (29%) de los niños/as de 6 y 9 años que presentaban algún problema motriz, auditivo o visual no asistía a la escuela. Asimismo, el 32% de aquellos con problemas cognitivos no asistía a centros educativos.
- La incidencia de discapacidades es mayor entre los niños/as de hogares en la extrema pobreza. El 14% de los niños/as del quinto de los hogares más pobres mostraron deficiencias para oír, ver o caminar, en comparación con el 8% de los niños/as del quinto de los hogares más ricos. Así mismo, en los hogares cuyos ingresos están por debajo de la línea de pobreza, las madres del 19% de los niños/as de 2 años manifestaron su sospecha que ellos pueden tener algún tipo de retraso mental, en comparación con el 12% en los hogares que nos son pobres. Sin embargo, el reconocimiento de problemas cognitivos tiende a ser mayor en los hogares más ricos que en los más pobres (donde afectaban al 20 y 18% de los niños/as, respectivamente).
- Uno de cada seis niños/as de 2 años podría tener algún tipo de retraso mental. Según las madres, en comparación con otros niños de la misma edad, el 16% de los niños/as de 2 años parecería ser más lento o mostraba algún tipo de retraso mental. Como en las

otras deficiencias, la frecuencia de esta preocupación tiende a ser mayor en el campo de la Sierra (19%), en los hogares pobres (19%) y en los hogares indígenas (22%). Por otro lado, uno de cada cinco niños/as de 2 años de edad (18%) podría tener un retraso en su desarrollo lingüístico. La proporción de niños de 2 años que aún no puede decir nombres de animales u objetos sencillos tiende a ser mayor entre los varones, en los hogares de Quito, en la Amazonía y en los hogares pobres (20% en todos los casos).

230. Tipo de discapacidad⁴⁹:

- Dificultad para caminar, debilidad o parálisis: campo 7%, ciudad 5%
- Dificultad para escuchar: campo 4,95%, ciudad 3,5%
- Dificultad para ver: campo 7,2%, ciudad 6,0%
- Dificultad para caminar o escuchar o ver: campo 14,2%, ciudad 11,8%
- Problemas Cognitivos: campo 18,3%, ciudad 18,6%

2. Derecho a la salud y a los servicios sanitarios⁵⁰ (artículo 24 de la Convención)

231. En 1999, el 25% de los niños/as no tenía agua potable en sus viviendas; el 64% habitaba en viviendas sin sistemas para la eliminación de aguas servidas; y el 17% no contaba con servicios higiénicos o letrinas. Las diferencias entre el campo y las ciudades en el acceso a estos servicios siguen siendo significativas⁵¹.

232. Al concluir la década de los noventa, la ampliación de la cobertura de los servicios de salud pública sufre limitaciones, su infraestructura muestra signos de deterioro y el desabastecimiento de insumos es frecuente. El problema se concentra en la situación de los hospitales y centros de salud públicos.

233. Estas dificultades han generado disparidades en el acceso a los servicios de salud. Ha aumentado, también, la incidencia de varias enfermedades, ligadas a situaciones de pobreza, como la tuberculosis, el tétanos neonatal, el dengue, el SIDA, el paludismo, este último como consecuencia del fenómeno del El Niño en 1997-1998.

234. El país atraviesa por un período de transición epidemiológica. El perfil de la mortalidad del país ha cambiado: actualmente la mortalidad por causas crónico-degenerativas supera a aquella por enfermedades prevenibles. Es decir, los cambios económicos, sociales, culturales y sanitarios han dado lugar a una progresiva disminución de las muertes por causas típicas de los países en desarrollo, las enfermedades prevenibles, y a un aumento de las causas frecuentes en

⁴⁹ Fuente: Emedinho.

⁵⁰ Informe Nacional.

⁵¹ Ibíd.: Informe Nacional sobre el Seguimiento de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, octubre de 2000, Frente Social.

los países desarrollados, las dolencias crónico-degenerativas. Durante las últimas décadas, la población ecuatoriana se ha visto, además, crecientemente amenazada por la violencia, el abuso del alcohol y las drogas y los accidentes. Las muertes violentas han aumentado más rápidamente en el campo que en las ciudades. La delincuencia, la desarticulación de las relaciones sociales tradicionales y la falta de atención a los adolescentes, explican esta tendencia⁵².

Derecho a no ser privado de ningún servicio sanitario esencial

Cifras de uso de agua y de medios sanitarios	Año	País	Campo	Ciudades
Uso de agua segura para beber (porcentaje de la población que usa agua por red pública, red pública y carro repartidor, pila o llave pública u otra fuente por tubería)	1995	74	54	86
Uso de medios sanitarios de eliminación de excretas (porcentaje de la población que usa excusado, privado o público, conectado a la red de alcantarillado o pozo o letrinas)	1990 1999	66 78	32 54	87 92

Derecho a la supervivencia

Logros (metas cumplidas)	Progresos (metas parcialmente cumplidas)	Desafíos (metas no cumplidas)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reducir la mortalidad infantil y de la niñez en un tercio hasta el 2000 ▪ Reducir en un tercio las muertes por infección respiratoria ▪ Eliminar las muertes por sarampión ▪ Erradicar la poliomielitis (a) ▪ Yodizar toda la sal para el consumo humano (b) ▪ Inmunizar con BCG al 90% de los niños/as ▪ Inmunizar contra el sarampión a todos los niños/as 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eliminar el tétanos neonatal (ICM = 85%) ▪ Reducir la desnutrición de los niños/as en 20% (ICM = 93% desnutrición crónica; 78% desnutrición global) ▪ Inmunizar con DTP y antipolio completas al 90% de los niños/as (ICM = 85%) ▪ Reducir la mortalidad materna a la mitad (ICM = 72%) ▪ Fortalecer y ampliar cobertura de programas preventivos en el área materno infantil (c) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eliminar deficiencias de vitamina a (d) ▪ Reducir en 20% el número de niños/as nacidos con bajo peso (ICM = -12%) ▪ Aumentar en 80% el uso de TRO en niños/as con diarrea (e) ▪ Ampliar la cobertura del control del embarazo

⁵² Informe Nacional, ítems 74 y 75.

Logros (metas cumplidas)	Progresos (metas parcialmente cumplidas)	Desafíos (metas no cumplidas)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fomentar la lactancia materna ▪ Reducir la falta de acceso a agua potable en 25% potable ▪ Reducir la falta de acceso a servicios de saneamiento en 17% 		

235. Cuadro tomado del *Informe Nacional sobre el Seguimiento de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia*, elaborado a su vez con fuentes del Ministerio de Salud Pública del Ecuador que se mencionan en esta misma sección bajo el subtítulo de "Avances".

236. En los últimos dos años se observa un aumento en el número de personas enfermas que no acuden a los servicios modernos de salud. Otro indicio de las restricciones económicas que sufren los hogares en su acceso a la atención de salud es la caída en la frecuencia del control prenatal entre las mujeres embarazadas.

Avances

237. El último caso confirmado de poliomielitis en el país ocurrió en Durán, Provincia del Guayas, en marzo de 1990. Cf. Carmen Laspina. "Programa ampliado de inmunizaciones. Metas de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia", Quito: Ministerio de Salud Pública, 1999. El país obtuvo el certificado, de la Organización Mundial de la Salud, de erradicación de la poliomielitis en 1995.

238. Toda la sal que se produce y vende en el país para consumo humano contiene yodo. El *Ministerio de Salud Pública* mantiene un programa de vigilancia de la producción de sal yodada, sobre todo en las zonas de mayor incidencia del bocio.

239. Los componentes de inmunizaciones, lactancia materna, rehidratación oral e infecciones respiratorias agudas han sido ejecutados con intensidad y cobertura variables. Según el programa de salud materno-infantil del *Ministerio de Salud Pública*, con excepción de la terapia de rehidratación oral y el acceso a tratamientos oportunos en casos de infección respiratoria aguda que tienen cobertura limitadas, el resto tienen cumplimientos altos.

240. En 1994, el 18% de los niños/as menores de 5 años de las provincias más pobres del país, sufría de deficiencias de vitamina A. No existen investigaciones posteriores sobre el problema.

241. Según los resultados de la Encuesta de condiciones de vida (INEC-Banco Mundial), en 1995 el 11% de los niños y niñas con diarrea recibían tratamiento con suero oral; en 1998, la proporción cae al 9% y en 1999, al 7%.

Cifras sobre causas de muerte en la infancia

242. Las estadísticas nacionales hablan de una reducción en la mortalidad infantil (menores de 1 año) y de la niñez de menos de 5 años. La mayor parte de las muertes corresponde a enfermedades prevenibles o de la "pobreza" (29,6%), seguido por la falta de cuidado de los padres (15,7%), otras causas (11,2%), enfermedades gastrointestinales (10,3%) o respiratorias (9,8%). Los niños que mueren por pobreza son 36,1% en la Sierra, frente al 23,3% en la Costa, mientras que por ciudades en Guayaquil muere el 43,1% y en Quito el 32,7%⁵³.

243. Frente a las enfermedades los niños de estratos altos manifiestan que fueron atendidos por un médico en un 48,8%, mientras que el sector marginal hay un 24,8% que indica que nadie los atendió⁵⁴.

Programas prioritarios de salud

Plan Ampliado de Inmunizaciones

Objetivos

Disminuir las tasas de morbilidad y mortalidad por enfermedades inmunoprevenibles en la población infantil y erradicar el sarampión, poliomielitis y tétanos.

Beneficiarios

Niños menores de 1 año, niños de 1 a 4 años, embarazadas y población en riesgo.

Duración del Programa

El PAI arranca en 1977 y los programas regulares de vacunación son un proceso permanente.

Participación

Comunidad y personal de salud.

Fuentes de financiamiento

MODERSA (Proyecto de Modernización ejecutado por el MSP con préstamo del Banco Mundial), OPS, UNICEF.

⁵³ *Informe Nacional*.

⁵⁴ Boletín "Mi opinión sí cuenta" N° 34, DNI - Ecuador.

Metas previstas de vacunación, 2002

Biológico	Población	Meta
BCG	297.103 recién nacidos y niños/as de 2 meses a 1 año	100%
OPV(Antipolio)		
DPT		
SRP	293.858 niños/as de 12 a 23 meses (dosis única)	100%
HB* (Hepatitis B)	14.659 recién nacidos y niños/as de 1 a 6 meses	100%
FA* (Fiebre Amarilla)	14.251 niños/as de 12 meses	100%
dtT (Antitetánica)	371.379 mujeres embarazadas	100%

* Provincias de la Región Amazónica.

Metas alcanzadas enero-agosto, 2002

Cobertura de vacunación											
BCG		DPT Triple		Antipolio (OPV)		Antisarampión, rubeola y paperas (SRP)		FA**		HB**	
Dosis	%*	Dosis	%	Dosis	%	Dosis	%	Dosis	%	Dosis	%
238.200	80,2	178.622	60,1	180.918	60,9	187.440	63,8	9.835	69,0	8.249	56,3
Población atendida											
297.103						293.860		14.251		14.659	

* Porcentajes de cobertura.

** Sólo en Provincias de la Amazonía.

dT en embarazadas	
Dosis	Porcentaje
82.425	18,0
Población atendida	
371.379	

Presupuesto enero-agosto, 2002

Codificado	Ejecutado	Desembolsado
US\$ 5.663.153 (Presupuesto del Estado)	US\$ 2.861.448	US\$ 2.861.448

Agua potable y saneamiento ambiental

Objetivo

Crear las condiciones que hagan posible que las familias con menores ingresos puedan acceder a servicios básicos como son el agua potable y saneamiento, mejorando sus condiciones de salud y vida.

Beneficiarios

Familias con menores ingresos.

Duración del Programa

Hasta el 2003 en la actual fase, aunque dentro del objetivo estratégico está prevista su ampliación.

Participación

Municipios y comunidades.

Fuentes de financiamiento

Fondo de Solidaridad, Banco Mundial.

Metas previstas 2002

115.606 familias atendidas con sistemas de agua potable y saneamiento ambiental.

Metas alcanzadas enero-agosto, 2002

14.891 soluciones familiares concluidas; construcción y rehabilitación de sistemas de agua potable y saneamiento básico*.

* No incluye soluciones ejecutadas a través de municipios por transferencias.

Presupuesto enero-agosto, 2002

Codificado	Ejecutado	Desembolsado
US\$ 2.222.000 (Presupuesto del Estado)	US\$ 44.596	US\$ 0
US\$ 3.224.000 (BIRF)	US\$ 1.283.838	US\$ 1.308.310
US\$ 6.050.000 (Fondo de Solidaridad)	US\$ 930.481	US\$ 844.887
Total: US\$ 11.496.000	US\$ 2.258.916	US\$ 2.153.196

Programa Nacional de Alimentación y Nutrición PANN-2000

Objetivo

Prevenir la desnutrición proteicocalórico de los niños y niñas menores de 6 meses a 2 años y contribuir a mejorar el estado nutricional de las mujeres embarazadas y de las madres en período de lactancia.

Beneficiarios

Niños de 6 a 24 meses, madres embarazadas y lactantes.

Duración del Programa

Agosto 2000-indefinido.

Participación

Actores locales, centros materno infantiles, organizaciones de segundo y tercer grado, instancias del Ministerio de Salud Pública y otras instituciones.

Fuentes de financiamiento

Fondo de Solidaridad y Organismos Internacionales (PNUD, PMA, UNICEF, USDA, OPS).

Metas previstas 2002

165.115 mujeres embarazadas y madres lactantes.

183.003 niños de 6 meses a 2 años.

Metas alcanzadas enero–agosto de 2002

101.977 madres embarazadas y lactantes atendidas*.

117.340 niñas/os entre 6 meses a 2 años atendidos**.

* Se realizan controles médicos bimensualmente y reciben mensualmente el producto "Mi bebida".

** Se les hace controles médicos bimensualmente y reciben mensualmente el producto "Mi papilla".

Presupuesto enero-agosto, 2002

Codificado	Ejecutado	Desembolso
US\$ 2.030.000 (Fondos del Presupuesto del Estado)	US\$ 833.666	US\$ 833.666
El Programa cuenta con recursos adicionales provenientes de:		
US\$ 4.070.000 (PMA - USDA)		
US\$ 1.500.000 (ECU - 4463 - PMA)	US\$ 580.320	US\$ 692.174

Maternidad gratuita

Objetivo

Contribuir a la disminución de las tasas de morbilidad materna e infantil para mejorar el bienestar y calidad de vida de la población.

Beneficiarios

Mujeres embarazadas, mujeres de 15 a 64 años, niñas y niños recién nacidos normales y patológicos.

Participación

Unidades Operativas de Salud, Unidades Ejecutoras (Áreas de Salud, Hospitales), Comités de Gestión de los Fondos Solidarios Locales, Municipios, Comités de Usuarías.

Duración del Programa

1999–indefinido.

Metas y cobertura real, 2002

Prestaciones	Metas previstas	Población atendida enero-agosto
Componente femenino		
Primer control	237.682	209.906
Parto normal	106.957	71.432
Cesáreas	21.391	18.943
Preeclampsia Eclampsia	3.000	2.738
Sepsis	600	336
Control Posparto	118.841	51.682
Consejería familiar	402.468	367.751
Ligaduras	15.880	8.593
DOC ⁵⁵ Cérvico uterino	148.514	114.563

⁵⁵ DOC: Determinación Oportuna del Cáncer (cérvico uterino).

Prestaciones	Metas previstas	Población atendida enero-agosto
Componente femenino		
Atención a niños sanos menores de 1 año	297.103	239.057
Atención a niños sanos de 1 a 5 años	643.874	231.937
Neonatos cuidados intermedios	10.000	7.562
Neonatos cuidados intensivos	3.000	2.028
Componentes sanguíneos	5.000	4.463
Sangre total	10.000	4.082

Prestaciones nuevas	Población a ser atendida, 2002	Abril-agosto
Exámenes VIH embarazadas	125.000	2.900
Hemorragias del parto y puerperio	500	956
Vasectomía	1.588	12
Hem. 1 ½ emb ⁵⁶	12.000	6.285
Hem. 2 ½ emb ⁵⁷	2.500	656
Sífilis	466	682
Gonorrrea	1.945	1.266
Herpes genital	463	409
Papiloma virus	2.450	378
Atención recién nacido normal	237.682	50.197
Atención enfermedades captadas mediante estrategia AIEPI ⁵⁸ , niños < 1 año	118.841	208.761
Atención enfermedades captadas mediante estrategia AIEPI, niños de 1 a 5 años	468.272	324.531
Complicaciones hospitalarias AIEPI	58.711	7.869

Presupuesto enero-agosto, 2002

Codificado	Ejecutado	Desembolsado
US\$ 12.000.000 (Fondo de Solidaridad)	US\$ 8.106.992	US\$ 8.159.000
US\$ 5.639.000 (Recursos fiscales ICE)	US\$ 0	US\$ 0
Total: US\$ 17.639.000	US\$ 8.106.992	US\$ 8.159.000

⁵⁶ Hemorragia de la primera mitad del embarazo.

⁵⁷ Hemorragia del la segunda mitad del embarazo.

⁵⁸ Atención Integral de enfermedades prevalentes de la infancia.

3. Salud sexual y reproductiva (artículo 6 y artículo 24 de la Convención)

244. El *embarazo en adolescentes*⁵⁹ se ha incrementado en los últimos años. En 1995, de las jóvenes de 15 a 19 años de edad, el 16% se encontraba embarazada. En 1999 esta cifra asciende a 21%. Se han incrementado también las tendencias hacia una mayor actividad sexual de los adolescentes. En 1998, se encontró que aproximadamente el 30% de los/as jóvenes ecuatorianos había tenido relaciones sexuales antes de los 17 años (10% de las niñas y 50% de los varones). El 5% de los varones para el año 1.998 había iniciado su actividad sexual antes de los 11 años y el 30% de ellos antes de los 14 años.

245. En 1998 se aprueba la *Ley de Educación Sexual y del Amor*, que fomenta la oferta de educación sexual en las escuelas y colegios del país. Los educadores son todavía una fuente minoritaria de información sobre temas de sexualidad (18% de los niños/as los cita como su fuente principal de conocimiento sobre sexualidad⁶⁰).

Asistencia profesional en el parto

246. La asistencia profesional durante el parto, tienen relación con la mortalidad materna, mortalidad neonatal, o enfermedades de los recién nacidos y/o su madre. En la ciudad el 92% de mujeres son atendidas por un profesional en el parto; el campo continúa con bajos porcentajes de atención profesional.

Embarazo en adolescentes

247. El embarazo en la adolescencia es un gran desafío de la salud reproductiva. En 1994, 47.001 (7,9%) del total de adolescentes estuvieron embarazadas, mientras que para el año 1.998, 58.433 (9,8%) adolescentes se encontraron en un estado similar. En 1998, el número de controles durante el embarazo para las adolescentes fue 5 en ciudades y 4 en el campo.

Tasa de mortalidad materna

248. Durante la edad fértil de las mujeres, los problemas de embarazo, parto y puerperio, tienen que ver con las causas de su muerte. En la década tomada como referente (1988-1998), se evidencia un decrecimiento en la muerte de las mujeres por causas de maternidad: desde una tasa en el año 1988 de 123 por cada 100.000 nacidos vivos en ese año, hasta el año 1998 con una tasa de 54 por cada 100.000. En la misma década 1988 a 1998, se evidencia de acuerdo al número de casos de muerte por aborto, que el mayor número se da en el medio urbano.

249. Una iniciativa interinstitucional para promover el ejercicio ciudadano en los adolescentes⁶¹, es el proyecto sobre "Derechos Sexuales y Reproductivos de Adolescentes y Jóvenes y Prevención del Embarazo Precoz".

⁵⁹ *Informe Nacional*, ítem 53.

⁶⁰ INNFA, Red de Información sobre Infancia, Adolescencia y Familia RIINFA.

⁶¹ INNFA, Programa ACT Proyecto sobre "Derechos Sexuales y Reproductivos de Adolescentes y Jóvenes y Prevención del Embarazo Precoz", emprendido por varias Instituciones.

250. Este proyecto es el resultado del esfuerzo emprendido por técnicos de algunas instituciones frente a la gran preocupación sobre el tema de adolescentes en general y en particular del embarazo precoz. En ardua tarea y en un proceso coordinado obtuvieron un perfil y ciertos acuerdos. Resultado principal: que las instituciones Consejo Nacional de Mujeres -CONAMU-, Instituto Nacional del Niño y la Familia -INNFA-, el Ministerio de Educación y Cultura -MEC-, el Ministerio de Salud Pública -MSP-, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF- y la Defensoría del Pueblo, a través de sus máximos personeros, firmaron un Convenio Marco, en noviembre 1999, para promover los derechos a la educación y a la salud de los y las adolescentes; proponiéndose brindar respuestas y plantear alternativas de exigibilidad de derechos; articular iniciativas dispersas, que permitan la complementación y potenciación de acciones y emprender procesos encaminados a prevenir el riesgo de embarazo adolescente y todas sus secuelas; estableciendo espacios y mecanismos de denuncia, informando, capacitando, educando y difundiendo los derechos a la salud sexual y reproductiva; y, finalmente, promoviendo servicios de atención integral de calidad.

251. Su objetivo, por tanto, es impulsar sinergias interinstitucionales e intersectoriales para que los y las adolescentes del Ecuador sean reconocidos y ejerzan su ciudadanía en toda la dimensión de derechos y responsabilidades, con autonomía, diversidad étnica, equidad social y de género.

4. Derecho a la Seguridad Social y los servicios e instalaciones de guarda de niños/Programas de desarrollo infantil (artículos 26 y 18 de la Convención)

252. En lo que se refiere al artículo 26 de la Convención, el sistema de seguridad social del Ecuador no presenta avances significativos de cobertura a la familia de los afiliados en la última década. El 27% de la PEA ecuatoriana está afiliada al seguro social obligatorio.

253. En lo que se refiere al artículo 18, párrafos 2 y 3, a fines de la década de los setenta se iniciaron en el Ecuador los "programas no convencionales" destinados a crear formas comunitarias de atención en cuidado diario a los niños/as menores de cinco años, pertenecientes a barrios populares pobres, cuyas madres trabajan en zonas casi siempre alejadas del lugar de su vivienda. Estos programas tuvieron un crecimiento notable a partir de 1988. El INNFA con su modelo PDI (Programa de Desarrollo Infantil) y el MBS con su modelo Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil (que en 1993 pasó a llamarse ORI (Operación Rescate Infantil)), alcanzaron coberturas antes no conocidas en zonas urbanas y rurales pobres.

254. A continuación una reseña de la situación y cobertura actual de dichos programas.

Programa de Desarrollo Infantil (PDI), del INNFA⁶²

Modelo de desarrollo infantil construido desde la gestión local y de aplicación universal para niños y niñas de 0 meses hasta los 6 años.

⁶² Informe del PDI INNFA, preparado para este reporte.

Programa de Desarrollo Infantil

Ítem	Artículo de la Convención	Indicador	Fuente
Difusión de la Convención en el país	42	<ul style="list-style-type: none"> 800 eventos: reuniones de Comités de padres y madres de familia de los CDIs. 300 Comités ciudadanos Locales-CCL. 	Informes técnicos de seguimiento a las actividades de los proyectos del PDI
Derecho a la libertad de expresión y a ser escuchado	12, numeral 1	<ul style="list-style-type: none"> 18 provincias con sus delegaciones participaron en diferentes eventos para la concreción de la elaboración del proyecto de ley de la niñez y adolescencia. 	Memorias de las reuniones provinciales entregadas al FORO
Derecho a la libre asociación y a la participación. Creación de redes sociales de vigilancia de los derechos	2, numeral 1	<ul style="list-style-type: none"> Constitución de 300 CCL para la atención universal a niños y niñas de 0-6 años, embarazadas y en período de lactancia. Constitución de 50 redes institucionales para organizar la demanda de los CCL y atención con servicios de calidad a niños y niñas. 	Informe técnico convenio INNFA PDI UNICEF-2001
Modelos de atención en familia		<ul style="list-style-type: none"> 0 a 3 años atendidos en educación inicial = 3.000. 4 a 6 años atención preescolar = 16.000. 0 a 6 años educación en salud, nutrición, desarrollo: 47.700; y 43.000 familias. Asistencia Alimentaria nutricional: 70.905. 150.000 familias diagnosticadas. 27.000 embarazadas y en período de lactancia diagnosticadas. 83.000 niños y niñas diagnosticadas para la atención del desarrollo infantil. 8 huertos hidropónicos administrados por agroempresas comunitarias 	Sistema de información INNFA PDI. Reportes técnicos provinciales-2001

Ítem	Artículo de la Convención	Indicador	Fuente
		adjuntas al CDI. Son 600 niños y niñas; 350 padres y madres de familia y 8 comunidades.	
Salud sexual y reproductiva	6	15.000 padres y madres de familia participaron del Programa Mejorando Mi familia.	Informe técnico Programa Mejorando mi familia aplicado por el PDI, 1999-2000
Desarrollo Infantil y modalidades de atención en los primeros años, incluida la educación inicial	18, numeral 3	Desarrollo Infantil comunitario: 47.700 niños y niñas de 6 meses a 6 años de edad atendidos en alimentación, desarrollo, promoción y prevención de la salud, nutrición, recreación y cuidado diario. 1.400 niños y niñas de 3 a 12 años de 10 CDI-CAE participando de sistemas educativos con tecnología informática.	Sistema de información del INNFA - PDI
Discapacidades	23	500 niños y niñas incorporados a los Centros de Desarrollo Infantil (CDIs), en coordinación con instituciones especializadas.	Sistema de información del INNFA - PDI
Trabajo infantil y niños en situaciones de calle	32	7.000 niños y niñas con prevención del trabajo infantil, atendidos en los Centros de apoyo Escolar.	Sistema de información INNFA - PDI
Combate al maltrato y situación de violencia intra familia y de género/ violencia en escuelas colegios/promoción de buen trato	16	5.000 Madres Comunitarias, 300 Coordinadores Comunitarios, 50 Educadores, con formación en temas de buen trato para la atención a niños y niñas de 0 a 12 años.	Informe de seguimiento a las actividades del Programa, por provincia

Operación Rescate Infantil (ORI) del Ministerio de Bienestar Social (MBS)⁶³

La Unidad Ejecutora Operación Rescate Infantil (ORI) atiende a niños de hasta cinco años de edad en tres modalidades de gestión:

- Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil (CCDI's);

⁶³ Ministerio de Bienestar Social: Informe de la Dirección Nacional de Protección de Menores y del Programa Operación Rescate Infantil (ORI).

- Programa de Comedores Infantiles (PCI); y
- Círculos de Recreación y Aprendizaje (CRA).

En 2001, 8.000 madres comunitarias atendieron a 52.000 niños/as en 1.400 CCDI's ubicados en zonas rurales y urbano marginales de las 22 provincias del país. Para el año 2002 se está alcanzando una cobertura total de 60.000 niños/as en 1.500 centros con la participación de 9.000 madres comunitarias.

El ORI tiene los siguientes componentes:

- Salud preventiva;
- Nutrición y Alimentación;
- Desarrollo sico-socio-afectivo; y
- Administración de Centros.

Los Comedores Infantiles brindan alimentación nutricional balanceada, se evalúa peso, talla, edad, salud, esquema de vacunación, control de incidencia y prevalencia.

Metas ORI previstas, 2002

Componentes	Niños/as	Personal comunitario	Centros
Centros de Cuidado Diario y Desarrollo Infantil (CCDI)	60.000	9.000	1.500
Círculos de Recreación y Aprendizaje (CRA)	4.540	220	110
Comedores Infantiles	40.000	4.680	1.000
Total	104.540	13.900	2.610

Metas de cobertura ORI alcanzadas enero-agosto, 2002

Componentes	Niños/as	Personal comunitario	Centros
Centros de Cuidado Diario y Desarrollo Infantil (CCDI)	52.207	7.410	1.491
Círculos de Recreación y Aprendizaje (CRA)	4.599	180	110
Comedores Infantiles	36.925	4.122	964
Total*	93.731	11.712	2.565

* Estas cifras constituyen el promedio mensual de los beneficiarios.

Presupuesto enero-agosto, 2002

Codificado	Ejecutado	Desembolsado
US\$ 19.036.769 (Presupuesto del Estado)	US\$ 8.102.001	US\$ 7.382.566

Programa Nuestros Niños (PNN) del MBS

Objetivos

- i) Mejorar la calidad de los servicios existentes;
- ii) Ampliar la cobertura de atención infantil, utilizando diferentes modalidades de atención y apoyar a las familias en el cuidado de los niños;
- iii) Fortalecer la capacidad institucional para mejorar la elaboración de políticas.

Beneficiarios

Niños de 0 a 6 años, desarrollo físico e intelectual en proyectos de desarrollo infantil.

Participación

123 fundaciones, municipios, asociaciones comunitarias, universidades.

Duración del programa

Octubre 1999–octubre 2003.

Fuentes de financiamiento

Un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y asignación del Fondo de Solidaridad (recursos de origen nacional).

Metas previstas 2002

130.000 niños/as atendidos.

Metas alcanzadas enero-agosto 2002

Se mantiene la atención a 82.302 niños dentro del programa.

Presupuesto enero-agosto, 2002

Codificado	Ejecutado	Desembolsado
US\$ 13.052.954 (BID)	US\$ 6.210.030	US\$ 6.118.200
US\$ 542.000 (Fondo de Solidaridad)	US\$ 131.424	US\$ 131.424
US\$ 485.000 (Presupuesto del Estado)	US\$ 0	US\$ 0
Total: US\$ 14.079.954	US\$ 6.341.454	US\$ 6.249.624

G. Derecho a la educación, al esparcimiento y a las actividades culturales

1. Educación preescolar (artículos 28 y 29 de la Convención)

255. En el sistema educativo ecuatoriano, a partir de la reforma curricular, vigente desde mayo de 1997, la educación escolar se inicia oficialmente en el primer año de educación básica, es decir a los 5 años de edad. La educación preescolar apunta a la preparación en la etapa inmediatamente anterior a la educación escolar, es decir en el período que va desde el nacimiento a los 5 años de vida. El Ecuador busca incorporarse a la corriente mundial para trabajar el tema de la educación inicial, considerada ésta como la que se lleva a cabo en forma intencional a través del desarrollo de un currículo en esa primera etapa de la vida, la primera infancia. Las políticas públicas del país reconocen e incluyen en sus formulaciones la necesidad de que los niños deban recibir cuidados y educación al interior de sus familias y fuera de ellas, y que el desarrollo no puede ocurrir sin aprendizajes.

256. Precisamente, desde hace algunos años se reconoce en el país como Educación Inicial a aquélla que se imparte en los centros de desarrollo infantil u otras modalidades de atención a niños y niñas menores de cinco años. Existen especialidades universitarias para la formación de educadores parvularios para este segmento de la población.

257. Actualmente, el Ministerio de Bienestar Social (MBS), a través del Programa Nuestros Niños, está trabajando en el diseño del Currículo Nacional de Educación Inicial, con la participación de los sectores público y privado involucrados en el tema. En las etapas preparatorias de este currículo se consideró los diferentes currículos existentes en los diversos programas de atención a menores de 5 años que funcionan en el país y que precisamente apuntan a procesos intencionados de construir aprendizajes que aseguren el desarrollo integral como persona y como miembro de una comunidad. Se han superado criterios y enfoques asistencialistas, dando paso a programas intersectoriales de educación, asumiendo además los componentes de salud, nutrición y seguridad, como factores determinantes para el desarrollo integral en la etapa más importante de la vida del ser humano, como ciudadanos y personas en proceso de desarrollo.

2. Acceso y permanencia en la escuela, reforma curricular y calidad de la educación⁶⁴

258. Si bien no hay indicios de un aumento en la deserción escolar, un número creciente de niños/as y adolescentes se ha visto obligado a descuidar su educación por la falta de recursos. En 1999, el porcentaje de niños/as de los niños/as de 6 a 15 años que debía estudiar y trabajar subió al 55%; otro 9% de ellos/as dejó de matricularse para dedicarse a trabajar o a labores domésticas⁶⁵.

259. En octubre de 2002, un grupo de ciudadanos de reconocida trayectoria en diversos campos del quehacer nacional, ha hecho un llamado a los poderes del Estado y a la sociedad civil para acordar un Contrato Social por la Educación, en los siguientes términos:

⁶⁴ *Informe Nacional*, ítems 42 y 43.

⁶⁵ *Informe Nacional*, ítem 79.

Agenda básica: la educación prioridad nacional

1. Metas

1. Lograr el acceso y permanencia de todos los ecuatorianos y ecuatorianas a diez años de educación básica de calidad.
2. Adoptar estándares de calidad en educación, considerando la diversidad étnica y cultural del país e incluyendo formación en valores éticos, morales y cívicos.
3. Ubicar al Ecuador como uno de los países con mejor índice en educación básica dentro de la región.

2. Estrategias

- a) Crear las condiciones para que los docentes cumplan a cabalidad sus funciones y responsabilidades, asegurando: el respeto social a su tarea, una remuneración digna, y la ampliación de las oportunidades para su capacitación y mejoramiento profesional permanente.
- b) Garantizar una distribución equitativa de los recursos humanos del Ministerio de Educación y Cultura, asignando a los establecimientos educativos las partidas docentes en estricta relación con sus necesidades.
- c) Garantizar el desarrollo y cumplimiento de programas de estudio pertinentes, contando con la participación de la comunidad educativa local: docentes, alumnos, padres de familia y autoridades locales.
- d) Garantizar que todos los establecimientos educativos cuenten con infraestructura y equipamiento adecuados para conseguir un ambiente seguro, saludable y acogedor, conducente al aprendizaje.
- e) Establecer una política de estímulos y correctivos basada en un sistema nacional de evaluación aplicado con objetividad, transparencia y contraloría social.
- f) Apoyar a las familias más necesitadas para que sus hijos e hijas accedan a la escuela y permanezcan en ella a través de mecanismos como becas y alimentación escolar.
- g) Garantizar los medios y recursos económicos estatales que hagan posible cumplir con esta agenda básica.

260. En 1999, la proporción de jóvenes del campo matriculados en la secundaria era menos de la mitad (32%) que entre aquellos de las ciudades (67%). Uno de cada diez habitantes del campo ecuatoriano pertenece a un hogar indígena en el cual se habla quichua o shuar. En 1999, el 21% de los jóvenes indígenas asistía al colegio.

261. El *Sistema de Educación Intercultural Bilingüe*, que usa como lengua principal la de la cultura respectiva, constituye un importante paso para la eliminación de las barreras culturales que hasta ahora han impedido o desanimado a los niños/as indígenas, y especialmente a las niñas, de los beneficios de la educación.

262. Hoy en día terminan la primaria más niños/as que en 1990 sin haber repetido ninguno de los grados; asimismo, se ha reducido a más de la mitad la repetición de los primeros grados. Dos de cada diez niños/as tiene actualmente la oportunidad de asistir a establecimientos preescolares y la cobertura de la escolarización primaria se mantuvo sin cambios (89%) durante la década.

263. Las mayores dificultades que enfrenta aún el país respecto al tema, se relacionan con el mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Según las pruebas nacionales realizadas a partir de 1996, en promedio, los alumnos/as del país obtuvieron apenas algo más del 50% de la calificación máxima en idioma nacional (castellano), y menos del 50% en matemáticas⁶⁶.

264. La inversión educativa es la que más se redujo en los últimos años. Como resultado, las huelgas y paralizaciones protagonizadas por los maestros se han convertido en un factor que afecta la eficacia del sistema. De hecho, la falta de docentes es una aparición reciente en las causas que explican la abstención escolar.

Tasa de escolaridad por edad de 12 a 17 años

265. El 72% de adolescentes se encuentran matriculados en algún nivel educativo, mientras que el restante 28% de adolescentes no asiste a ningún establecimiento educativo.

Razones de no matrícula según sexo

266. El trabajo en el caso de los hombres (22%) y las labores domésticas (9,9%) para las mujeres ocupan un lugar significativo para la no matrícula en algún establecimiento educativo.

Repetición escolar-secundaria⁶⁷

267. La falta de aprobación de un determinado año escolar a escala nacional es del 5%, equivalente a 53.298 adolescentes que han repetido o se han matriculado por segunda vez.

⁶⁶ *Informe Nacional*, ítem 41.

⁶⁷ *Fuente*: INNFA – Red de Información sobre Infancia, Adolescencia y Familia RIINFA.

Cuadro de balance educativo de la década pasada⁶⁸

Logros (metas cumplidas)	Progresos (metas parcialmente cumplidas)	Desafíos (metas no cumplidas)
Derecho a la calidad de vida		
<ul style="list-style-type: none"> • Reducir en 10% la repetición en primero y segundo grados. • Graduar de primaria al 50% de niños/as. 	<ul style="list-style-type: none"> • Escolarizar a todos los niños/as de 6 años (primer grado). • Fomentar la conservación ambiental promoviendo la educación y concientización (f). 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevar calidad de educación primaria (i). • Escolarizar al 100% de los niños/as en el nivel preescolar. • Escolarización del 100% de los niños/as en edad escolar (nivel primario) (ICM = 5%). • Desarrollar programas de prevención para reducir discapacidades (ii). • Desarrollar modelos alternativos de atención en educación preescolar (iii). • Identificar estrategias para disminuir la deserción escolar (iv). • Desarrollar opciones de educación y capacitación técnica vocacional para jóvenes (v).

268. Los programas del *INNFA* y del *Ministerio de Educación* han integrado la promoción de los derechos de los niños/as en su reforma curricular de la educación básica.

3. Esparcimiento, descanso y actividades culturales⁶⁹ (artículo 31 de la Convención)

269. Una quinta parte de las escuelas del país cuentan con suficientes canchas deportivas. Por ello, la mayoría de los niños prefiere pasar su tiempo libre en sus propias casas (36%) o en la calle (16%). Se destaca la poca dedicación a la lectura: apenas el 9% de los niños/as prefieren

⁶⁸ *Informe Nacional*, pág 25, Apéndice I.

⁶⁹ *Informe Nacional*, ítem 43.

leer durante su tiempo libre. La televisión, en cambio, es un creciente medio de entretenimiento. En 1999, el 82% de los hogares del país disponía de televisión y los niños/as dedicaban, en promedio, cerca de 20 horas a la semana a ver televisión. La escasez de programas educativos explica, en parte, que las preferencias de los niños/as sean por los dibujos animados (35%), las telenovelas (18%) y las películas de acción (12%). El 5% de los niños/as del país tiene acceso a computadoras y menos aún a Internet.

4. Medidas educativas para inculcar en el niño el respeto al medio ambiente⁷⁰

270. En 1999, el currículo escolar ya ha incorporado un eje ambiental y se ha promovido el acceso de los profesores a la capacitación para entender el medio ambiente como un bien común. La sociedad ecuatoriana está crecientemente sensibilizada sobre el tema ambiental y los gobiernos locales están incluyendo el tema en sus agendas. En ello han colaborado los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales ambientalistas.

Información estadística sobre trabajo con jóvenes respecto del tema "respeto y cuidado del medio ambiente"⁷¹

271. De la totalidad de instituciones que trabajan con jóvenes el 65% tienen como misión promover derechos y la participación ciudadana, el 53% formar una cultura mediación/respeto en el joven, y el 14% de ellas tienen como tema de formación el cuidado del medio ambiente.

5. Programas prioritarios de educación

Redes amigas

Objetivos

Otorgar autonomía aproximadamente al 20% de las escuelas rurales para el manejo de sus recursos con una mayor participación de padres de familia y miembros de la comunidad en la administración escolar.

Mejorar las condiciones de los procesos enseñanza aprendizaje en la educación básica rural en las zonas de influencia de los planteles beneficiarios.

Beneficiarios

Planteles educativos rurales de educación básica.

Duración del Programa

17 de diciembre de 1998-17 de julio del 2004.

⁷⁰ *Informe Nacional*, notas.

⁷¹ Estudio de Enfoques de Trabajo de Organizaciones de y para Jóvenes INNFA, págs. 6 a 9.

Participación

Comunidades educativas locales (docentes, padres de familia, líderes comunitarios y alumnos), Instancias de Supervisión y Educación Rural de las Direcciones Provinciales de Educación Hispanas y Bilingües del país.

Alianzas estratégicas

BID y Fondo de Solidaridad.

Metas previstas 2002

- Conformación de 60 redes con 720 escuelas y 43.200 alumnos atendidos por 1.920 profesores.
- Preparación y aprobación de 60 planes estratégicos a ser ejecutados por las Redes Escolares Autónomas Rurales.

Metas alcanzadas enero-agosto de 2002

- Conformadas 41 redes con 482 escuelas:
 - 29.694 alumnos.
 - 1.284 profesores.
- 34 planes estratégicos preparados y aprobados por cada red.

Presupuesto enero-agosto, 2002

Codificado	Ejecutado	Desembolsado
US\$ 827.000 Presupuesto del Estado	US\$ 0	US\$ 0
US\$ 402.755 (Fondo de Solidaridad)	US\$ 223.932	US\$ 223.932
US\$ 11.213.800 (Financiamiento OC-IFF Préstamo BID)	US\$ 6.326.035	US\$ 6.326.035
Total: US\$ 12.443.555	US\$ 6.549.967	US\$ 6.549.967

Mejoramiento de escuelas unidocentes

Objetivo

Garantizar que todos los niños y niñas puedan acceder a la escuela y permanecer en ella, de esta manera contribuir a la disminución de los índices de deserción y repitencia escolar.

Beneficiarios

Maestros/as, niños/as, madres y padres de familia.

Duración del Programa

Marzo 2000-diciembre 2002.

Participación

Familias y comunidad.

Alianzas estratégicas

Fondo de Solidaridad, UNICEF, CONCOPE, MIDUVI, VISIÓN MUNDIAL, AME, CONAIE, APEPCE, ECUARUNARI, UNE, INFA, PLAN INTERNACIONAL, CEIME, GTZ, OPS, PNUD.

Metas previstas 2002

Componente pedagógico

- 3.400 escuelas con refuerzo y acompañamiento en aula.
- 3.400 maestros y maestras unidocentes capacitados en el manejo de los rincones de aprendizaje y mini-bibliotecas.
- 3.400 escuelas unidocentes.
- Contratación de estudios e investigaciones para entregar textos y guías didácticas a 3.400 escuelas unidocentes.
- Impresión de guías, manuales, boletines y manuales de apoyo y de investigación.

Componente de infraestructura y equipamiento*

- Construcción de 150 viviendas para los maestros.
- Dotación de mini bibliotecas y rincones de trabajo para 800 establecimientos.
- Dotación de 50 paquetes tecnológicos, que constan de: un servidor Pentium 4 y 8 terminales, más una impresora Epson LX-300.
- Distribución de 5.875 juegos de mobiliario.

Metas alcanzadas enero-agosto, 2002

Componente pedagógico

- 3.480 docentes asistidos técnicamente en el aula.
- 515 microgrupos de maestros y maestras conformados y asistidos técnicamente.
- 206 supervisores preparados para realizar asistencia técnica en el aula.

- Elaboración de 201 guías y textos: entre matemáticas, lenguaje y comunicación, ciencias naturales, ciencias sociales, lectura inicial, aprestamiento matemático y documentos metodológicos.

Componente de infraestructura

- 70 viviendas para maestros construidas.
- Distribución de 3.191 juegos de mobiliario.

Presupuesto enero agosto, 2002

Codificado	Ejecutado	Desembolsado
US\$ 2.300.000 (Fondo de Solidaridad)	US\$ 0	US\$ 0
US\$ 200.000 (Fondo MEC)	US\$ 48.198	US\$ 48.198
Total: US\$ 2.500.000	US\$ 48.198	US\$ 48.198

Alimentación escolar

Objetivo

Mejorar la calidad y la eficiencia de la educación básica, mediante la entrega de un complemento alimenticio, principalmente en zonas con mayor incidencia de pobreza.

Beneficiarios

Niños escolarizados de 5 a 14 años.

Duración del Programa

Colación escolar: 2 de mayo 1995-febrero el 2003.

Almuerzo escolar: mayo de 1999-febrero del 2003.

Participación

15 Comisiones de Alimentación Escolar conformadas por padres y madres de familia.

Alianzas estratégicas

Gobiernos: Estados Unidos, Japón, otros países; PNUD, PMA, Fondo de Solidaridad.

Metas previstas año 2002

15.654 escuelas inscritas en el programa.

Mantener a 1.500.000 niños/as atendidos con almuerzo y desayuno escolar.

Metas alcanzadas enero-agosto, 2002

Se mantiene la atención a 1.439.678 niños con desayuno y almuerzo escolar.

Presupuesto enero-agosto, 2002

Codificado	Ejecutado	Desembolso
US\$ 22.750.000 (Presupuesto del Estado)	US\$ 6.929.852*	US\$ 8.942.658 (Presupuesto del Estado)
US\$ 12.000.000 (Fondo de Solidaridad)	US\$ 7.000.000	US\$ 7.000.000 (Fondo de Solidaridad)
US\$ 2.252.652 (PMA)	US\$ 563.163	US\$ 563.163 (PMA)
US\$ 6.041.057 (Fondos USDA*)	US\$ 1.944.712	US\$ 1.944.712 (Fondos USDA)
Total: US\$ 43.043.709	US\$ 16.437.727	US\$ 18.450.533

* Aporte para el período 2001-2002.

Beca escolar

Objetivo

Incrementar el ingreso familiar y mantener a los niños/as entre 6 y 15 años en el sistema escolar, impidiendo su deserción.

Beneficiarios

Niños entre 6-15 años matriculados en escuelas que pertenezcan al quintil más pobre de la población.

Duración del Programa

Abril 2001-indefinido.

Participación

Comités de Madres de familia, Juntas Parroquiales, Universidades.

Alianzas estratégicas

UNICEF.

Metas previstas, 2002

130.000 niños/as inscritos en el programa.

Metas alcanzadas enero-agosto, 2002

70.675 niños/as inscritos en el programa a nivel nacional*.

* Las metas registradas hasta agosto del 2002 incluyen 35.000 niños/as beneficiarios desde el 2001.

Presupuesto enero agosto, 2002

Codificado	Ejecutado	Desembolsado
US\$ 6.385.127 (Presupuesto del Estado)	US\$ 1.123.180	US\$ 1.180.904
Total: US\$ 6.385.127	US\$ 1.123.180	US\$ 1.180.904

H. Derecho a medidas especiales de protección

272. Durante la década se observa, en el espíritu de la Convención, una ampliación de la noción de protección especial como un elemento más del ejercicio de ciudadanía social de los niños y niñas. Actualmente, el espacio de la protección social, además de las situaciones mencionadas, incluye también nuevos aspectos como el abuso sexual, el maltrato físico en el hogar e instituciones educativas, los hijos/as de padres privados de la libertad y niños/as privados de su medio familiar.

1. Seguridad ciudadana

273. En los servicios policiales actúa la Dirección de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), cuyos integrantes frecuentemente reportan acciones de auxilio sobre abandonos, maltratos, secuestros, desapariciones y devolución de niños perdidos al seno familiar. Este organismo, también está levantando una base de datos de casos a nivel nacional.

2. Desplazados⁷²

274. Los conflictos políticos y sociales de Colombia han generado un nuevo problema para el país: el ingreso de niños desplazados, movilizados y refugiados. Se estima que 1.500.000 personas habrían sido desplazadas en Colombia, teniendo como países de destino principalmente el Ecuador, Venezuela y Costa Rica.

3. Refugiados de conflictos armados y desastres naturales

275. En el Ecuador de los años 2001 y 2002, estos dos temas han cobrado importancia debido al conflicto de guerra civil o conmoción interna que vive la vecina Colombia y por las recientes erupciones de los volcanes Pichincha, Tungurahua y Reventador. En efecto, el conflicto colombiano está produciendo un número creciente de familias refugiadas hacia la frontera Ecuador- Colombia, que está en el norte de nuestro país. UNICEF y ACNUR han propuesto al Gobierno del Ecuador la realización de un plan de asistencia social a los refugiados. En cuanto a los desastres naturales, se debe informar que los gobiernos seccionales del Ecuador están

⁷² *Informe Nacional*, ítem 54.

tomando un rol crecientemente protagónico en tareas de rescate y auxilio junto con el organismo oficial de Defensa Civil.

4. Niños y adolescentes en conflicto con las leyes penales. Privación de libertad. Declaración ante los tribunales⁷³. Sistema de Administración de Justicia Especializada para niños/as y adolescentes (artículos 3; 7, numeral 2; 9, numerales 1 y 2; 10; 12, numeral 2; 19, numeral 2; 21; 27, numeral 4; 35; 36; 37 lit. "d"; 39; y 40 de la Convención)

276. Ya se indicó en párrafos anteriores de este informe, que la Constitución Política de 1998, en su artículo 51, dispone que los menores de dieciocho años estarán sujetos a una administración de justicia especializada, que sea parte de la Función Judicial.

277. El centro de Investigaciones de Derecho y Sociedad, CIDES, realizó en 1997 el estudio denominado *La Observancia de la Convención sobre los Derechos del Niño en la Administración de Justicia*⁷⁴, destinado a establecer en qué medida los principios adoptados por la Convención son observados en la práctica por los jueces comunes y por la justicia especializada.

278. La competencia del Servicio Judicial de Menores no se limita en el Ecuador a los casos de niños, niñas y adolescentes 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.

279. A pesar de las profundas diferencias existentes entre el modelo tutelar basado en la premisa de la "situación irregular" y las corrientes de pensamiento que impulsaron la creación del Código de Menores de 1992, éste mantuvo los tribunales de menores con la misma estructura multidisciplinaria y, básicamente, con el mismo ámbito de competencia, debiendo en cada capital de provincia existir al menos un tribunal de menores. El Ministerio de Bienestar Social está facultado para crear los que se requieran en otras localidades.

280. El Código de 1992 contempló la disposición de crear Cortes Distritales en seis capitales de provincia: Quito, Loja, Portoviejo, Riobamba, Guayaquil y Cuenca. En 1995 se expidió el decreto de creación de Cortes Distritales en Guayaquil y Cuenca y se puso en práctica la disposición de que la Corte Nacional de Menores hiciera las veces de Corte Distrital de Quito. Con ello, el Servicio Judicial quedó organizado en tres distritos.

281. Las Cortes Distritales están llamadas a ser órganos de apelación de las decisiones de los Tribunales de Menores y ejercer vigilancia administrativa sobre los tribunales de su Distrito.

⁷³ *Informe Nacional*, ítem 51.

⁷⁴ El reporte sobre la Administración de Justicia de este informe ha sido tomado de dicho estudio del CIDES.

282. La Corte Nacional tiene facultades para absolver consultas, dirimir conflictos de competencia, designar al personal del Servicio Judicial y ejercer ciertas potestades disciplinarias, pero no puede conocer por vía de recurso de las resoluciones de las Cortes Distritales.

283. Algunos de los problemas actuales de concepción del servicio judicial, que se pretende resolver con el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia, son los siguientes:

- Indefinición del alcance de la competencia de los Tribunales de Menores y ámbitos de competencia compartida con la jurisdicción civil. Es decir duplicidad de jurisdicciones. Esto se da en relación con los jueces de lo civil y los jueces de familia.
- Composición multidisciplinaria, es decir que educadores y médicos que ahora son "jueces" en los Tribunales de Menores pasen a ser asesores o peritos en las diversas instancias de los procesos, pero no actuando como jueces, porque para ello se requiere de una formación especializada dentro del campo del derecho.
- Dependencia de la Función Ejecutiva. Con el nuevo Código, los actuales Tribunales pasarán a ser parte de la Función Judicial, como lo dispone la Constitución Política de 1998.
- Intervención previa del Presidente del Tribunal de Menores sobre cualquier asunto que interese a menores ante causas ordinarias.

Administración de justicia en los pueblos indios

284. En algunas comunidades suelen existir reglamentos internos de protección a la niñez, donde se contempla que cualquier violación de derechos es sancionada por la comunidad, por ejemplo si el padre desconoce a su hijo, se lo expulsa de la comunidad y se protege a la madre y al hijo.

285. Cuando se conoce de casos de maltrato el Cabildo o los Mayores de la Comunidad llaman la atención a los padres o al responsable del maltrato.

286. Este llamado de atención se hace en público, lo cual representa para el aludido lo peor que le puede pasar por ser un castigo moral muy fuerte. Al mismo tiempo se convoca a Asambleas Generales en las cuales se le da consejos sobre cual debe ser su comportamiento.

287. Se aplica el castigo público. El que dice la verdad paga su culpa y el que miente es castigado.

288. No se puede intervenir en la intimidad, pero lo que se hace son reclamos públicos.

Niños privados de su libertad⁷⁵

289. El número de niños/as que ingresaron a los centros de atención a infractores se duplicó de 1995 a 1998: pasó de 2.219 a 4.291 niños/as; de estos últimos, aproximadamente 1.000 fueron reincidentes. Las infracciones principales fueron aquellas efectuadas contra la propiedad.

290. El Nuevo Código de la Niñez respecto de la responsabilidad del adolescente infractor⁷⁶:

- Los adolescentes (12 a 18 años) son inimputables para la Ley Penal, pero son responsables por sus actos.
- Las personas menores de 12 años son absolutamente inimputables y no serán juzgados.
- Establece medidas socioeducativas de atención.
- Garantiza el debido proceso.
- La privación de la libertad es excepcional, sólo para las infracciones de extrema gravedad.

Los infractores y las pandillas adolescentes y juveniles en el mundo indígena⁷⁷

291. La migración de los niños a las ciudades en búsqueda de trabajo, lejos de sus familias ha originado que se conformen pandillas al interior de las comunidades y que estas actúen en períodos de vacaciones cuando los niños y jóvenes retornan a casa.

292. Al interior de las comunidades se aplica un código de justicia que implica un castigo público severo, que ha dado resultado porque se logra desintegrar las pandillas.

5. Tráfico y venta de niños⁷⁸

293. Se ha detectado casos de niños que son trasladados por tierra a los países fronterizos de Colombia y Venezuela, en un viaje que dura semanas y meses de travesía. El negocio de los traficantes al parecer resulta muy rentable, se presume que existen muchos intermediarios en el "negocio". La situación de pobreza es un factor que manipula este grupo que trafica con niños.

294. Una de las dificultades encontradas por las organizaciones que atienden la problemática, está relacionada con la falta de conciencia que tienen los padres, ya que aún no conciben esta actividad como un delito, por lo que se han dado consentimientos firmados por los progenitores autorizando la salida de sus hijos del país.

⁷⁵ *Informe Nacional*, numerales 50 y 51.

⁷⁶ *Fuente*: Resumen del Nuevo Código, pág. 4, cap. "Algunas respuestas".

⁷⁷ Entrevista con Pedro de la Cruz. Presidente de la FENOCIN.

⁷⁸ *Fuente*: Informe ACT – INNFA.

295. Los testimonios recogidos a niños que han regresado y han contado su situación no han contribuido a detener a esta red de traficantes, pues han sido amenazados y tienen temor de iniciar acciones legales.

6. Trabajo infantil y niños/as en situaciones de calle

296. Según la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), aplicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en 1999, cerca de un millón de niños/as de 6 a 17 años trabajaba; el 17% de los niños/as de este grupo de edad trabajaba y no estudiaba, y el 28% estudiaba y trabajaba a la vez. El 63% de estos niños trabaja más de 40 horas a la semana, el 88% son obligados a trabajar, y un 40% trabaja en la calle. Aproximadamente, tres de cada cuatro ecuatorianos/as, del campo y de las ciudades, empezó a trabajar antes de los 14 años. El 15% de los niños/as que trabajaban en 1997 no percibían remuneración alguna y las tres cuartas partes de los niños/as trabajadores entregaban sus ingresos a sus padres o parientes, es decir aportaban al ingreso de sus hogares. En 1994, 1 de cada 10 niños/as dio como razón para trabajar su "gusto personal"; los restantes lo hacían ya sea por necesidad económica personal o familiar (79%) o por obligación (8%)⁷⁹.

297. El trabajo se refiere a actividades laborales o productivas; no incluye tareas propiamente domésticas.

298. Porcentajes de niños/as de 5 a 17 años de edad que trabajan, datos al año 2000:

Por ámbito rural o urbano:

En el campo:	19,9%
En las ciudades:	8,8%

Por regiones:

En la costa:	12,6%
En la Sierra:	13,9%
En la Amazonia:	12,3%

Por género:

Niños:	16,7%
Niñas:	9,7%

Sobre el lugar de trabajo⁸⁰:

Calles	69,2%
Oficinas	1,1%
Campo	6,1%

⁷⁹ Informe Nacional, ítem 44.

⁸⁰ Fuente: Encuesta "Mi opinión sí cuenta", DNI.

Tiendas	8,7%
Talleres	6,3%
Casas	5,6%
Otros	3,1%

Sobre el tipo de trabajo:

Venta Informal	43,4%
Venta en local	9,6%
Talleres	3,5%
Mecánica	3,2%
Oficina	0,1%
Obrero construcción	1,6%
Actividades agrícolas	6,7%
Guardián	0,3%
Conserje	1,1%
Lustrabotas	14,3%
Vendedor periódico	7,4%
Servicio Doméstico	5,25
Otros	3,4%

Si reciben o no un pago por su trabajo:

Sí	85,0%
No	15,0%

Duración de la jornada laboral:

Una a tres horas	11,2%
Cuatro a seis horas	39,0%
Siete a nueve horas	35,5%
Más de diez horas	13,1%

Trabajan los sábados:

Sí	89,4%
No	10,6%

Trabajan los domingos:

Sí	62,2%
No	37,8%

Alternativas que prefieren frente a su situación de trabajo prematuro:

Sólo trabajar	14,4%
Solo estudiar	26,7%
Trabajar y estudiar	56,6%
Ninguno	2,2%

Los mayores peligros que enfrentan y sufren los niños trabajadores:

Accidentes de trabajo	23,7%
Accidentes de tránsito	28,5%
Insolación	6,1%
Enfermedades	20,4%
Robos	12,0%
Rapto	14,3%
Maltrato físico	24,6%
Abuso sexual	8,7%
Acoso sexual	4,7%
Gritos	32,7%
Otros	2,0%

Criterio de los niños acerca de para quién es más peligroso trabajar:

Para mujeres	57,5%
Para hombres	5,3%
Para ambos	31,8%
Para nadie	2,7%

299. Nuevo Código de la Niñez respecto al Trabajo Infante-Juvenil⁸¹:

- Establece la obligación del Estado de formular políticas para erradicar trabajo infantil.
- Define el trabajo nocivo y peligroso.
- Establece 15 años como edad mínima para el trabajo.
- Garantiza el derecho a la educación y recreación de los adolescentes trabajadores.
- Establece sanciones administrativas para quienes incumplen el Código.

Situación de los niños indígenas frente al trabajo infantil⁸²

300. Dentro de la cosmovisión andina existe el criterio que los niños deben "aprender haciendo", los niños deben ayudar a los adultos en el trabajo desde que tienen capacidad para hacerlo. Los niños se incorporan al trabajo agrícola desde los 5 años y, las niñas desde los 4 años se incorporan al trabajo doméstico. Después del sexto Grado, los niños salen a trabajar fuera de su casa, muchas veces migran a las ciudades y se incorporan a la albañilería o de ayudantes en algún trabajo agrícola. Las niñas salen a trabajar en casas de las ciudades. El beneficio económico que reciben por este trabajo está dirigido a apoyar los ingresos familiares.

⁸¹ Fuente: Resumen del Nuevo Código.

⁸² Fuente: Entrevista a Pedro de la Cruz, Presidente de FENOCIN.

Los adolescentes y el trabajo⁸³

301. En 1999, de una población estimada de 1.900.000 adolescentes entre 10 y 17 años de edad, 847.833 trabajaba; de ellos, según categoría de ocupación, sólo trabajaban 322.633 (17%) mientras que 525.170 (28%) trabajaban y estudiaban, sólo estudiaban 961.326 (50%) mientras que el restante 5% (92.043) ni estudiaba ni trabajaba, en este grupo estarían aquellos que tienen alguna discapacidad.

302. La distribución del trabajo según el lugar de residencia: en el campo trabaja el 41%. El grupo más vulnerable lo constituyen aquellos que trabajan y no estudian que en la ciudad representa el 8,6% y en el campo 28,4%. A nivel nacional esta población constituye el 17% de los niños y niñas que trabajan y no estudian.

303. En cuanto a género, son varones el 61% de los adolescentes que trabaja, mientras que las mujeres representan el 39%.

Proyecto sobre erradicación del trabajo infantil minero⁸⁴

304. El trabajo infantil minero está considerado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como una de las peores formas de trabajo infantil. Ante esto, el Estado Ecuatoriano se ha comprometido a prohibir toda forma de explotación a niñas y niños, mediante la firma y ratificación del Convenio de la OIT N° 182 sobre las peores formas de trabajo infantil y el Convenio de la OIT N° 138 que establece disposiciones sobre la edad mínima de admisión de empleo, junto a otras normativas legales contenidas en la Convención de los Derechos del Niño, la Constitución de la República, el Código de Trabajo, la Ley de Minería, entre otras.

305. Del millón de niños/as trabajadores/as, aproximadamente 4.000 son utilizados ilegalmente para realizar trabajos mineros en las zonas de Ponce Enríquez y Bella Rica, provincia del Azuay, Zaruma y Portovelo en la provincia de El Oro y Nambija en la provincia de Zamora Chinchipe.

306. Ante esta situación, la OIT está desarrollando a través de su "Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil" (IPEC), el Programa para la Eliminación del Trabajo Infantil en la Minería, que tiene como objetivo, contribuir a la prevención y eliminación del trabajo infantil en las actividades de minería, mediante la mejora de la calidad de vida de las niñas, niños trabajadores y sus familias, asegurando posibilidades reales para su desarrollo futuro.

307. El programa se aplica bajo tres ejes fundamentales: la intervención directa a través de acciones de desarrollo local, la sensibilización a través de una campaña nacional y local, y un sistema único de monitoreo y verificación de trabajo infantil minero.

⁸³ Fuente: INNFA-Red de Información sobre Infancia, Adolescencia y Familia, RIINFA.

⁸⁴ Fuente: "Campaña de Sensibilización para la Erradicación del Trabajo Infantil Minero Artesanal", Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos del Ecuador, IPEC – OIT y organizaciones no gubernamentales.

308. Este esquema de intervención busca convertirse en un modelo aplicable tanto a zonas mineras como a otras áreas de trabajo infantil, y en ese sentido contribuir a un objetivo más amplio, la creación de condiciones para erradicar progresivamente el trabajo infantil en el Ecuador.

Compromiso de los productores y exportadores bananeros acerca del trabajo de menores de edad

309. Un convenio suscrito el 23 de julio de 2002 entre las asociaciones de productores y exportadores de banano, el Ministerio de Trabajo del Ecuador, el UNICEF, el Ministerio de Educación, la Organización Internacional del Trabajo (OIT – Programa IPEC) y el INNFA, coordinados todos ellos por la Corporación de Promoción de Exportaciones (CORPEI), se comprometió a erradicar el trabajo de menores de 15 años en las fincas bananeras, en el lapso de 12 meses⁸⁵.

310. Para ese fin se está desarrollando un proyecto piloto de erradicación del trabajo de menores de edad en las bananeras, en base a los siguientes compromisos:

- Conformer un foro empresarial del banano para acordar políticas de erradicación del trabajo de menores de edad en este sector productivo.
- Velar por el cumplimiento de las leyes sobre el trabajo de menores de edad.
- Facilitar la realización de un estudio de línea base para la prevención y eliminación progresiva del trabajo de menores de edad en la producción bananera.
- No emplear a menores de 15 años en las fincas; la desvinculación deberá concluir en 1 año a partir de la finalización del estudio.
- Legalizar el trabajo de adolescentes a partir de 15 años de edad, conforme a las normas vigentes, evitando su participación en actividades peligrosas, particularmente en la manipulación de agroquímicos sintéticos.
- Adoptar un Código de Ética Social que sirva de sustento para la certificación de un sello social. Este código incluye, a más de las prohibiciones ya mencionadas, la facilitación de actividades educativas, la prohibición de ocupar mujeres y varones menores de 18 años en tareas peligrosas o insalubres.
- Brindar apertura para la realización de visitas de verificación periódica.
- Promover campañas de información y comunicación para evitar el trabajo de menores de edad e impulsar su educación y salud.

⁸⁵ Fuente: Acta de Compromiso suscrita por los representantes de las organizaciones mencionadas.

- Impulsar el mejoramiento de la cobertura y calidad de la educación bajo un *pensum* diseñado para la formación agroecológica.

Niños perdidos⁸⁶

311. No existen a la fecha estudios que permitan diferenciar la "desaparición" de niños/as, del posible tráfico de niños/as (ya sea porque se han extraviado o porque han salido ilegalmente del país con uno de sus padres). Los datos del INNFA y de la Policía Nacional se refieren únicamente a las dos ciudades principales del país. En Guayaquil, por ejemplo, entre 1992 y 1996 se registraron 1.807 denuncias de niños desaparecidos (1.068 pérdidas voluntarias, 785 pérdidas involuntarias), de los cuales 749 niños no reaparecieron.

Nota conceptual: Definición de "niño perdido" o "desaparecido"

312. Se entiende por niños, niñas o adolescentes perdidos, aquellos que por diferentes motivos y circunstancias, quedan excluidos de manera voluntaria o involuntaria de su medio familiar. En esta definición están comprendidos los casos de extraviados, desaparecidos, plagiados, abandonados, en situación de raptó, en situación de tráfico y, también, los niños/as que prefieren ausentarse de sus casas.

Un caso de intervención: el Instituto Nacional del Niño y la Familia y la Fundación "Reencuentro"

313. El INNFA a través de su Programa Acción Ciudadana por la Ternura -ACT-, se interesa por dar apoyo técnico y financiero a iniciativas de atención a casos de niños, niñas y adolescentes perdidos. Para esto viene trabajando con la Fundación Niños Perdidos y Desaparecidos "Reencuentro", en la ciudad de Quito, en lo cual invierte un presupuesto anual de \$ 20.940 (dólares USA). Por su parte, la Fundación "Reencuentro" invierte una cantidad anual de \$ 24.525 (dólares USA).

Dimensión de la situación de niños perdidos o desaparecidos

314. Un alto porcentaje de los casos de ausencia de los niños, niñas y adolescentes es voluntario, debido a relaciones familiares conflictivas, a desorganización familiar, a la ausencia permanente de uno de los padres o cuando uno de ellos no es el padre biológico. Es decir, es frecuente el fenómeno cuando las familias de los niños/as están rotas o disueltas. En segundo, lugar se encuentran los hogares maltratantes, en donde predominan ambientes de violencia y de carencia económica. Por estos problemas los niños, niñas y adolescentes tienen poca comunicación y confianza e inestabilidad emocional, sintiendo muchas veces que son carga para su familia.

315. El bajo rendimiento escolar es otra de las causas que influye en la decisión de abandonar voluntariamente sus hogares.

316. Las dificultades económicas que vive la sociedad ecuatoriana, obligan a que ambos padres salgan a trabajar, necesitando a veces llevar a sus hijos a los puestos de trabajo o teniendo que

⁸⁶ *Informe Nacional*, ítem 55.

dejarlos largos periodos de tiempo en las calles, con lo cual aumenta el riesgo de que se puedan perder. Otras causas radican en las discapacidades físicas o mentales de niños, niñas y adolescentes o en el desconocimiento del castellano, como es el caso de los niños indígenas.

Algunos datos sobre casos y atenciones en dos provincias⁸⁷

317. Según la *Fundación CEDANP*, en la provincia del *Guayas* (año 1996) se atendieron 454 denuncias de niños, niñas y adolescentes perdidos, de los cuales 271 casos fueron ausencias voluntarias y 183 casos de ausencias involuntarias. En el año 1997, se reportan 480 casos de ausencias, de los cuales 290 son voluntarias y 190 son involuntarias. En 1998 se reportan 449 casos, de los cuales 261 casos son voluntarios y 188 son involuntarios. En el año 1999, se reportan 488 casos, de los cuales 306 son voluntarios, 182 son involuntarios. En el año 2000 se denuncian 478 casos, de los cuales 277 casos son voluntarios, y 201 casos son involuntarios. En el primer trimestre del año 2001 (enero-junio), se reportan 266 casos, de los cuales 168 son voluntarios y 98 involuntarios.

318. En la provincia de *Pichincha*, la *Fundación Reencuentro*, en el año 1998, atendió 233 casos, de los cuales 135 son ausencias de tipo voluntario y 98 de ausencias involuntarias. En el año de 1999 se atendieron 333 casos de ausencias, de las cuales 238 fueron voluntarias y 95 ausencias involuntarias. En el año 2000 se reportan 449 casos, de los cuales 319 son voluntarias y 130 son involuntarias. En el primer semestre del año 2001 (enero-junio), se han denunciado un total de 229 casos de ausencias, de las cuales 164 son voluntarias y 65 son involuntarias.

7. Abuso y explotación sexual, pornografía infantil. Explotación sexual

319. Las acciones emprendidas por las distintas organizaciones están encaminadas hacia el maltrato infantil, educación, salud, atención a niños perdidos y/o desaparecidos y han introducido talleres de capacitación en educación, autoestima y derechos, identidad y toma de decisiones, violencia sexual, el cuerpo y la sexualidad, comunicación y liderazgo juvenil.

320. A continuación, se describe el testimonio de algunas instituciones que han investigado el tema de la explotación sexual:

- *Fundación Esperanza:*
 - De las 215 trabajadoras sexuales investigadas, el 48,4% tuvieron su primera relación sexual entre los 12 y 15 años de edad.
 - De esta muestra, el 34,2% que se inició entre los 14 y 17 años, tuvo su primera relación sexual fruto de una violación cometida por parte de uno de los miembros del hogar: padre o padrastro, hermanos o familiares cercanos.
 - Las fuentes de información sobre sexualidad y/o educación sexual la constituyen: enamorados 29,8%, amigos 24,7%, profesores 18,1%, madre 14%.

⁸⁷ Fuente: Informe INNFA - ACT.

- El trabajo de los grupos focales, pone de manifiesto el ocultamiento como respuesta a un trabajo que legalmente está permitido sólo para mayores de 18 años de edad; además, mediante la información de las dirigentes de las asociaciones, existen claras evidencias de falsificación de cédulas de identidad, utilizadas por las adolescentes para proceder a ejercer su trabajo sexual. Estos documentos son tramitados por los explotadores tanto como proxenetas, dueños de las casas de tolerancia y /o clientes que prefieren mujeres jóvenes menores de edad.
 - En el 2000 se retoma la investigación dirigida a TSC (Trabajadoras Sexuales Clandestinas) mayores de edad. De la muestra de 100 TSC, el 18% se inició en esta actividad teniendo entre 12 y 17 años de edad.
 - El 38.8% de TSC tuvieron su primera relación sexual producto de una violación.
 - El 95% de las TSC han sido víctimas de violencia física y psicológica durante su niñez y adolescencia.
 - El 90% provienen de hogares desestructurados, con bajos recursos económicos y bajos niveles de instrucción.
 - En el año 2001 se realiza un nuevo estudio de investigación y se confirman los datos anteriores.
- *Colectivo Pro Derechos Humanos (PRODH):*
 - En su investigación demuestra que la ruta que aparentemente siguen las niñas víctimas de la explotación a través de la prostitución, se caracteriza por una complicada red de interrelaciones que las ata fuertemente a estos efectos, de los cuales difícilmente podrán liberarse en el futuro. Las cadenas de la esclavitud se consolidan mientras más pasa el tiempo de incursión en este submundo: historias de temprano maltrato y abuso sexual, familias desestructuradas o en crisis, graves crisis de la adolescencia no resueltas adecuadamente, marco social adverso, con pocas oportunidades de desarrollo, ficción por el dinero fácil, múltiples facilidades para el ingreso a la prostitución, incipientes o bien organizadas redes de explotadores sexuales, valoración del trabajo sexual de las adolescentes por parte de los clientes y de los proxenetas, sociedad indiferente e individualista, desamparo social de las víctimas.
 - *Dirección de Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN):*
 - Investiga casos de maltrato infantil y dentro de éstos la explotación sexual infantil. En la clausura de 500 casas de tolerancia, se detectó que en cada lugar de diversión existían de 3 a 5 adolescentes que ejercían la prostitución. En total sólo en un mes se contabilizaron más de 2000 niñas y adolescentes ejerciendo la prostitución en Quito.
 - Otra causa de explotación sexual está relacionada con el maltrato infantil. Para el primer semestre del 2001, la DINAPEN había intervenido en 367 casos, de los

cuales 53 es decir el 14.4% correspondieron a abusos sexuales, 5 casos representan el 1,36% de acoso sexual, mientras se habían registrado 119 casos de maltrato físico que significan el 32,42% de los atendidos.

- *El Programa del Niño Trabajador (PNT) del INNFA:*
 - Ha establecido mesas de trabajo con autoridades locales, educadores, ONG y representantes de la salud, con el fin de iniciar un proceso de sensibilización, mediante el diseño de afiches que se ha distribuido en distintas instituciones.
- *Corporación Promoción de la Mujer*⁸⁸:
 - En el Protocolo de Investigación, para un estudio realizado en el 2000, presenta una definición de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes: "*Es toda actividad basada en relaciones de poder e intercambio en la que una persona vende, ofrece, solicita o contrata el uso del cuerpo de un niño, de una niña o de un adolescente para sacar provecho de carácter sexual o económico para sí misma o para terceros*".
 - El estudio confirma las causas y modalidades señaladas por las otras instituciones que se describen en este informe, pero además aporta señalando la *invisibilidad* de esta práctica en el Ecuador y estableciendo cuatro ámbitos de explotación sexual: *estructurado* (en locales visibles y legalmente permitidos), *semiestructurado* (en locales de venta de alcohol, por ejemplo canchones y barras-bar, con fachada legal en cuanto a expendio de bebidas, pero totalmente ilegales en el comercio sexual), *no estructurado* (en locales ilegales y clandestinos) e *informal* (en calles, puertos, mercados y terminales de bus).
 - El Taller de Comunicación Mujer ha emprendido en este año (2002) una campaña contra esta explotación. Sus informes y propuestas están apareciendo a lo largo del año. Esperan que los medios recojan sus inquietudes, despierten la conciencia de las autoridades y alerten a la sociedad civil y a las familias. Confían en que el tratamiento de la campaña en los medios será respetuoso de los derechos de las víctimas, no amarillista ni escandaloso.
 - Realizó además un estudio en la ciudad de Machala en 1998. Al referirse a los menores en situación de riesgo, indica que para 1997 existían por lo menos 200 niños trabajando en sitios de riesgo; por lo general los niños que trabajan en el muelle, armando cajas son utilizados como "enganche" para la prostitución, llevando mujeres jóvenes y adultas a los barcos. Otro grupo de riesgo está constituido por niñas de las barriadas en extrema pobreza y/o que estudian en los colegios y escuelas cerca de los sitios de prostitución y explotación sexual.

⁸⁸ Corporación Promoción de la Mujer/Taller de Comunicación Mujer, estudio titulado *Explotación Sexual de Niñas, Niños, Adolescentes*, Quito, 2001.

- Con respecto a los promotores de la explotación sexual comercial, se denuncia que son grupos de adultos y jóvenes "contratados" por pedófilos, "alcahuetes", e incluso a veces las mismas jóvenes sirven de enganche para captar niños y niñas en bancos, empresas, oficinas.
- *Observaciones⁸⁹ realizadas por el grupo de organizaciones participantes en el Taller de Socialización de Experiencias de Trabajo sobre Explotación Sexual:*
 - Necesidad de fortalecimiento del área jurídica en el tema de trabajo sexual.
 - Implementación de programas con el fin de prevenir los casos de explotación sexual, de la misma forma facilitar la recuperación y reintegración a la sociedad de los/as afectados/as.
 - Se puso de manifiesto la necesidad de que las organizaciones que atienden la problemática de niñez hablen el mismo lenguaje, manejen conceptos claros sobre explotación sexual, tráfico y pornografía; haciéndose indispensable la capacitación permanente de los equipos técnicos, para que se entienda ésta, como parte de la gran problemática que afecta a la niñez y la adolescencia.
- *Los niños indígenas frente a la explotación y el abuso sexual⁹⁰:*
 - En las comunidades indígenas no existe la prostitución infantil, lo que sí hay, por la aculturización, es un aprendizaje temprano del sexo y un adelanto en el inicio de la vida sexual, más en los varones que en las mujeres. Hasta hace diez años todavía era importante que una mujer llegue virgen al matrimonio. En la actualidad ya no se da mucha importancia a este factor.
 - Lo que sí hay en las comunidades es la presencia de mujeres adultas a las que se las llama "las iniciadoras", que son las que inician a algunos niños en la vida sexual.
 - No es común el abuso sexual de adultos indígenas a niños/as indígenas y si esto se da es muy mal visto por la comunidad sancionándose moralmente al infractor. Lo que sí es común es que las niñas y niños indígenas sean abusadas/os por población mestiza, sean estos choferes de buses, tenderos u otros, que recurren a la fuerza física para violar y abusar sexualmente de las niñas y los niños, quienes para evitar el forcejeo físico, los golpes y el maltrato del que son víctimas, se dan fácilmente.

8. Consumo de alcohol y uso ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas

321. El consumo de alcohol, cigarrillo y drogas es otro riesgo creciente para los adolescentes del país. Según la primera investigación nacional sobre este problema, en 1998, el 28% de los estudiantes de 12 a 17 años consumía alcohol y una quinta parte reconoció haberlo hecho hasta

⁸⁹ Informe de ACT – INNFA, Taller organizado por el INNFA, 23 y 24 de agosto de 2001.

⁹⁰ Entrevista a Pedro de la Cruz, Presidente de la FENOCIN.

llegar a la embriaguez. El consumo del alcohol se inicia tempranamente: uno de cada cuatro estudiantes lo hizo antes de cumplir 15 años y el 50% antes de cumplir 18 años. Según esta misma fuente, cerca del 6% de adolescentes había consumido algún tipo de droga durante el año anterior, siendo la marihuana la sustancia más usada por los/as estudiantes⁹¹.

Consumo de alcohol y tabaco y estupefacientes en los adolescentes⁹²

Consumo de tabaco:	42,8%
Consumo de alcohol:	28%
Consumo de drogas ilícitas:	6%

Consumo de drogas⁹³

322. El 6% de los adolescentes ha consumido estupefacientes y/o sustancias sicotrópicas. Por género, el 7% hombres y el 6% mujeres. Se observa el inicio de este comportamiento más temprano en los hombres. Por ciudades: Quito 11%, Guayaquil 5% y Cuenca 4%.

323. En el país el 28% de los adolescentes consumen alcohol. En la región Sierra, existe mayor consumo en este grupo con el 36%. Por las ciudades llama la atención el alto porcentaje de consumo en Quito (46%) y Cuenca (33%). Por sexo, las mujeres con el (34%) consumen con mayor frecuencia que los hombres (23%). El grupo de edad de mayor consumo está entre los 15 y 17 años de edad con 31%.

324. El 49% de los adolescentes ha consumido alcohol antes de los 18 años de edad, los hombres consumen más tempranamente (28%) entre los 12 y 14 años, mientras que las mujeres de esa edad el 18%. Lo que representa que uno de cada 4 estudiantes consumió alcohol antes de los 15 años. En la región sierra con el 58%, tiene el porcentaje más alto de inicio en el consumo, seguido de la costa con el 40% de los adolescentes que inician tempranamente en el consumo.

325. El 42,8% de los adolescentes consume tabaco. El porcentaje de consumo es más alto entre los hombres (52,3%) que en las mujeres (34,4%). Por ciudades el porcentaje más alto de consumo se da en la ciudad de Quito, seguido de Cuenca.

VI. CONCLUSIONES

326. El gran desafío de los primeros años del milenio será la construcción del *Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia*, según el mandato constitucional. El órgano rector -de carácter nacional- del sistema representará al Estado y sociedad civil en la definición de políticas para asegurar el ejercicio y garantía de los derechos de los niños y adolescentes. El sistema deberá contar, por un lado, con niveles de definición, ejecución y evaluación de políticas y, por otro, con un conjunto de subsistemas que articulen a

⁹¹ *Informe Nacional*, ítem 52.

⁹² *Fuente*: SIISE – SINNIÑEZ.

⁹³ *Fuente*: INNFA – Red de Información sobre Infancia, Adolescencia y Familia RIINFA.

las diferentes organizaciones e instituciones afines. Ello permitirá, por primera vez, articular a la diversidad de entidades públicas y privadas que trabajan en favor de la niñez. El sistema deberá asegurar que la red de instituciones cuente con un sistema de información para la toma de decisiones y rendición de cuentas; en este sentido, será importante fortalecer al SINIÑEZ, principalmente promoviendo el mejoramiento y ampliación de la producción de información primaria sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes.

327. A criterio de los actores sociales, el área fundamental para impulsar la acción en favor de la niñez y de la adolescencia es aquella de la institucionalidad, legalidad y formulación consensuada de políticas. Se requiere: i) formular un nuevo plan de acción en favor de la niñez y adolescencia para la próxima década; ii) definir áreas, métodos e indicadores para la intervención a partir de un enfoque de derechos; iii) establecer mecanismos de evaluación, seguimiento y renovación periódica de metas. Para ello, se propone que los actores sociales se comprometan, de manera inmediata, a: i) asumir y suscribir un acuerdo nacional para impulsar y llevar adelante políticas de protección integral, aprobar la nueva legislación sobre la niñez, establecer un nuevo marco institucional para el sector (el Sistema Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia), avanzar en nuevos mecanismos para la rendición de cuentas de los actores, e impulsar una mayor inversión pública; ii) constituir y poner en funcionamiento el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia según el decreto ejecutivo vigente, como un mecanismo transitorio para impulsar los acuerdos; iii) convocar a la mayor cantidad de actores sociales para analizar el fortalecimiento de la acción de los gobiernos locales en favor de la niñez y adolescencia; iv) difundir ampliamente el presente informe con particular énfasis en los ámbitos locales.
