2024

INFORME ALTERNATIVO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL ECUADOR DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

ELABORADO POR COALICIONES Y PERSONAS DEFENSORAS DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES: PACTO POR LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, RED CONVIVENCIA, COMPROMISO POR LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA Y COCASEN

Informe Alternativo sobre el cumplimiento del Ecuador de la Convención sobre los Derechos del Niño

PACTO POR LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Red Convivencia | Por el derecho de la niñez a la vida familiar y comunitaria

COLECTIVO COMPROMISO POR LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

COCASEN Coalición Contra el Abuso Sexual a la Niñez ECUADOR

ABRIL 2024

Créditos

Coordinación general

Poema Carrión
Manuel Martínez

Comité editorial

Juan Samaniego
Grace Vásquez
Efigenia Witt

Facilitación y sistematización de grupos focales

Paulina Altamirano
Carmen Barros
Oswaldo Bayas
Nalda Bustamante
Catalina Mendoza
Silvia Oleas
Pamela Panoluiza
Christian Quito
Viviana Romero
Andy Rosero
Nancy Salazar

Desarrollo de contenidos

Natalia Arias
Sara Báez
Francisco Cevallos
Lorena Chávez
Pablo Coloma
Rodrigo del Fierro
Ernesto Delgado
Manuel Martínez
Juan Francisco Oña
Sara Oviedo
Verónica Pólit
Juan Samaniego
Fernando Sánchez
Efraín Soria
Verónica Supliguicha
Nubia Taipe
Helma van der Hoeven
Grace Vásquez
Roberto Veloz

Agradecimientos

A UNICEF (desarrollo) y KNH (traducción) por el apoyo financiero. A Daniëlle Children's Fund por apoyo técnico, financiero y administrativo.

Contenido

I. Introducción 7
II. Las voces de las niñas, niños y adolescentes 9
i. Educación 9
ii. Inseguridad, violencia y reclutamiento 11
iii. Pobreza y Trabajo Infantil 13
iv. Prevención de la separación familiar 15
v. Participación 17
vi. Salud mental 18
III. Medidas generales de aplicación 20
i. Legislación 20
ii. Políticas públicas 22
La pobreza y su impacto en los derechos de las niñas, niños y adolescentes 23
Las políticas públicas integrales y los objetivos de desarrollo social 25
Recomendaciones 26
iii. La Inversión y financiamiento de programas sociales dirigidos a NNA 27
iv. Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a NNA 29
IV. Participación de niñas, niños y adolescentes 32
V. Desarrollo Infantil de la primera infancia 35
VI. Educación 38
Logros en los aprendizajes 39
Protección y seguridad en los espacios escolares 39
Recomendaciones 40
VII. Principios generales 42
i. No discriminación contra niñas, niños y adolescentes 42
VIII. Salud básica y bienestar 44
i. Salud 44
ii. Derecho a la supervivencia en contextos de pobreza y cambio climático 46
IX. Violencia contra niñas, niños y adolescentes 48
X. Explotación sexual comercial en el Ecuador 50
XI. Entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado (MAC) 56
XII. Medidas especiales de protección 59
i. Trabajo infantil 59
ii. Trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes 61
iii. Trata de NNA con fines delictivos y reclutamiento forzado 62

iv. Niñez y adolescencia en movilidad humana, refugio y asilo 64
Educación 65
Identidad, regularización migratoria y protección internacional 65
v. NNA de pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y montuvios 66
vi. Justicia especializada 68
vii. Administración de justicia juvenil 70
Bibliografía 73

Glosario de términos

ACNUR	Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados
CAI	Centro de Adolescentes Infractores
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CJ	Consejo de la Judicatura
CNII	Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional
CONA	Código de la Niñez y Adolescencia
COPINNA	Código Orgánico para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes
COIP	Código Orgánico Integral Penal
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CRC	Comité de Derechos del Niño
DCI	Desnutrición Crónica Infantil
DECE	Departamento de Consejería Estudiantil
DDHH	Derechos Humanos
DINAPEN	Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes
DPE	Defensoría del Pueblo de Ecuador
ENTI	Encuesta de Erradicación del Trabajo Infantil
ENVIGMU	Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres
ESCNNA	Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes
FGE	Fiscalía general del Estado
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GDO	Grupos de delincuencia organizada
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INEVAL	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
ISN	Interés Superior del Niño
JCPD	Juntas Cantonales de Protección de Derechos
LOCNI	Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad
LOMH	Ley Orgánica de Movilidad Humana
LOTP	Ley Orgánica contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes
MAC	Modalidades alternativas de cuidado
MAC-BF	Modalidades alternativas de cuidado de base familiar y comunitaria
MDI	Ministerio del Interior
MDT	Ministerio de Trabajo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas

MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINGOB	Ministerio de Gobierno
MINEDUC	Ministerio de Educación
MMDDHH	Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos
MREMH	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
MSP	Ministerio de Salud Pública
NNA	Niñas, niños y adolescentes
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de Sociedad Civil
PACTA	Plan de Acción contra la Trata de Personas 2019-2030
PETI	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
REGISTRATT	Sistema informático de Registro de casos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
SEIBE	Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe y la Etnoeducación
SGDPN	Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades
SIIMIES	Sistema Integrado de Información del Ministerio de Inclusión Económica y Social
SISEGETT	Sistema de seguimiento de la gestión de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes
SNDPINA	Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia
SPAVT	Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y Otros Participantes del Proceso Penal
TDP	Trata de personas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VDT	Víctimas de trata de personas
VERHU	Visa de Excepción por Razones Humanitarias
VIRTE	Visa de Residencia Temporal de Excepción

I. Introducción

En tiempos en que el mundo mira con horror cómo se vulnera día a día la dignidad humana, especialmente de las NNA en contextos de guerra, quienes trabajamos diariamente por defender sus derechos humanos, abogamos por el compromiso con la paz y la esperanza. Personas y organizaciones vinculadas con la defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes hemos elaborado el Informe Alternativo 2024 sobre el cumplimiento por parte del Estado ecuatoriano de sus obligaciones como suscriptor de la CDN. En una coalición de 4 coaliciones, sumando a un total de 25 organizaciones y más 40 colaboradores, este es el primero de un conjunto de diez informes temáticos que deben ser leídos de forma integral e interconectada.

En este informe, hacemos un resumen de los principales temas de los que conversaron 560 niñas, niños y adolescentes viviendo en Ecuador, entre los 4 y 17 años de edad, con quienes dialogamos. Ellas(os) viven en las provincias de Esmeraldas, Imbabura (Chota), Pichincha (Quito), Santo Domingo de los Tsáchilas, Chimborazo (Pallatanga, Riobamba), Guayas (Guayaquil), Manabí (Portoviejo) y Azuay (Cuenca). Son usuarias(os) de los servicios prestados por organizaciones de sociedad civil. Si bien no representan las voces de todas las niñas, niños y adolescentes del país, sí son voces de quienes viven situaciones de mucha vulnerabilidad socio-económica: son NNA que se dedican al trabajo infantil; que viven en zonas rurales y urbano-marginadas con predominancia de población indígena y afrodescendiente; que están en riesgo de perder o ya han perdido el cuidado familiar; que están en movilidad humana, muchas veces viajando separados de sus familias y no acompañados. Como todo resumen, el riesgo es la pérdida de algunos temas que se plantearon; sin embargo, los testimonios recogidos son de enorme valor e importancia. Las niñas, niños y adolescentes nos trazan la ruta del camino que necesitamos transitar como país para garantizarles una vida digna.

En un contexto de violencia estructural que ha permeado todas las capas de nuestra sociedad, las niñas, niños y adolescentes corren cada vez más riesgos. A la vez, el sistema de protección y la institucionalidad estatal para su atención y protección integral está cada vez más frágil y desarticulada con los objetivos de desarrollo nacional. Conscientes de que nos encontramos con un nuevo gobierno que tendrá una corta duración, apostamos a que las recomendaciones surgidas en este conjunto de informes permitan, tanto al actual gobierno como al próximo, trazar una agenda de políticas públicas que permita recuperar una lógica sistémica de integral a la niñez y adolescencia de nuestro país.

Queremos dedicar unas breves palabras de solidaridad con la niñez, adolescencia y sus familias de todos los países que enfrentan guerras de una crueldad inédita en la historia de la humanidad, especialmente para quienes sobreviven en Gaza. Finalmente, dedicamos este informe a la niñez, adolescencia, familias y comunidades de Ecuador que viven en zozobra por la creciente violencia y el temor cotidiano a que sus derechos humanos sean vulnerados. Con nuestro trabajo cotidiano -y también con este informe- queremos decirles que no están solos.

Fuente: archivo fotográfico Daniëlle Children's Fund

II. Las voces de las niñas, niños y adolescentes

i. Educación

Las preocupaciones que surgen en torno al tema son diversas. Por un lado, comentan sobre la escasez de libros y textos escolares, materiales, recursos e infraestructuras educativa, en unidades educativas públicas.

> *No tenemos suficientes libros, nos llegó una caja, pero no alcanzó para todos (...) no tenemos libros de filosofía, de biología, de historia. Las computadoras no sirven (...) para tener proyectores hicimos rifas.*
>
> *Nos tuvieron que mover y cambiar de aula (...) no había electricidad porque la pared se estaba cayendo (...) nuestros padres habían pagado cuota para el arreglo y también para cambiar las cerraduras de los baños (...) las paredes en mal estado son un riesgo.*

En algunas regiones del país que se encuentran azotadas por la inseguridad y la presencia de grupos delincuenciales, los NNA mencionan que los centros educativos no son sitios seguros y que han dejado de contar con el apoyo de la mayoría de los profesores, por el miedo que ellos tienen a amenazas y represalias. Tienen temor de proteger a los chicos porque sienten que su propia vida también está en riesgo.

> *Ahora me vienen a dejar y a retirar del colegio. Mi familia tiene miedo a los secuestros y al abuso sexual porque eso les pasa a las chicas (...) los chicos son asaltados, golpeados u obligados a ingresar en pandillas (...) hay compañeros que ingresan con armas y nos amedrentan a nosotros y a los profesores.*

A los NNA de los sectores rurales les preocupa el acceso y la permanencia en el sistema educativo, debido a la falta de recursos de sus familias y a las distancias existentes entre los domicilios y la ubicación de las unidades educativas.

> *(...) no hay dinero para que nuestras familias paguen por los traslados de todos mis hermanos hasta la escuela, mis hermanos mayores dejaron de estudiar y ahora se dedican a trabajar (...) Por aquí es normal empezar a trabajar a temprana edad. (Adolescente, 14 años)*

> *(...) las escuelas que están muy distantes solo tienen hasta séptimo año y de ahí los chicos ya se quedan porque no tienen dinero para salir a estudiar en los colegios de la parroquia y poder culminar su bachillerato. (Adolescente, 15 años)*

La mayoría de NNA participantes en los grupos focales coinciden en que hay muchos casos de niños y adolescentes que presentan rezago educativo o tienen que abandonar la escuela debido, en primer lugar, a la pandemia del COVID-19 y, más tarde, a los continuos estados de excepción decretados por los gobiernos y últimamente a la declaratoria de conflicto armado interno. Estos eventos obligaron a los NNA a recluirse en sus casas y recibir clases telemáticas.

> *En mi casa tenemos un solo teléfono, mis cinco hermanos y yo teníamos que recibir clases sólo con ese celular (...) no tenemos computadora y a mi papá a veces no le alcanza para poner internet en la casa. (Adolescente 13 años, sector rural)*
>
> *Tengo miedo a que las clases virtuales se prolonguen por más tiempo.*
>
> *Yo tengo miedo a no ingresar a la universidad pública por los cupos limitados que existen.*

Mencionan que al interior de las unidades educativas se experimentan situaciones de acoso escolar (incluyendo el acoso por redes sociales), violencia entre compañeros, xenofobia por la presencia de estudiantes de otras nacionalidades (especialmente venezolanos), racismo, entre otros.

> *Tenemos una compañera indígena que se avergüenza de su origen y la hacen sentir mal (...) hay compañeros que no quieren hacer grupo con ella porque dicen que no sabe o no les entiende (...) Le dijimos que no tiene que avergonzarse (...) nos dijo que se siente mal porque habla otro idioma.*

Recomendaciones

1. Contar con libros y demás materiales educativos necesarios en las escuelas.
2. Reparar la infraestructura educativa deteriorada o que se encuentra en mal estado.
3. Dinamizar las clases y procurar mejores relaciones entre maestros y estudiantes.
4. Normalizar las clases presenciales
5. Garantizar el acceso a la conectividad de todos los estudiantes.
6. Desarrollar acciones que reduzcan la violencia entre compañeros, el racismo, la xenofobia, etc.

7. Proteger a los niños y adolescentes de ser reclutados por pandillas o grupos de delincuencia.

ii. Inseguridad, violencia y reclutamiento

Los NNA que viven en zonas de alto riesgo e inseguridad mencionan que muchos amigos, vecinos o compañeros han ingresado a grupos de delincuencia organizada (GDO), siendo arrastrados al cometimiento de acciones como robos, secuestros e incluso asesinatos. Mencionan que otros chicos ingresan a las bandas porque no están estudiando y su familia tampoco los cuida; también ingresan para generar ingresos propios y para su familia. Estas situaciones generan dolor y angustia en sus familiares cercanos.

> *(...) la mamá de un compañero mío que apenas tiene 14 años llora todo el tiempo por su hijo, tiene temor de lo que le pueda pasar. (Adolescente, 15 años)*

Comentan que tienen amigos o conocidos que desean salir de las bandas, pero no puede porque ellos y sus familias son amenazados de muerte.

> *(...) Mi vecino, que era compañero de colegio, estaba escondido porque decidió salir de la banda, pero apenas volvió a su casa lo agarraron, lo llevaron lejos y ahí lo mataron. (Adolescente, 16 años)*
>
> *(...) A un adolescente lo mataron y lo regresaron en un saco despedazado y se lo dejaron en la puerta de la casa de la mamá. Era un chico de banda, pero era tranquilo, él se quería alejar y por eso lo mataron. (Adolescente, 15 años)*

Mencionan que son testigos de balaceras en sus barrios y comunidades, dicen sentir miedo y desesperación.

> *Tengo miedo de que vuelva a suceder la ola de delincuencia y se convierta en una masacre social.*

Las adolescentes tienen miedo a ser abusadas sexualmente y violadas, tanto en espacios públicos como por sus propios familiares.

> *Tengo temor a caminar por las calles solo y sea asaltada sexualmente por un desconocido. (Adolescente mujer)*
>
> *Tengo miedo a algún riesgo de abuso sexual o a ser secuestrada. (Adolescente mujer)*
>
> *He dejado de hacer ciclismo en lugares lejos de la casa, en lugares donde se ha sabido que ha desaparecido gente, en especial chicas.*

"Los adolescentes varones tienen miedo de ser asaltados en las calles o que los confundan con delincuentes y los maten. Consideran que se los estigmatiza por tener tatuajes. También temen al incremento en el consumo de drogas o a ser captados por grupos criminales. Algunas familias han optado por trasladarse de forma forzada a otros territorios del país, buscando sitios más seguros.

> *Tengo miedo de no llegar a la casa, porque el ambiente es grave y no volver a ver a mi familia y no cumplir mis metas.*
>
> *(...) hay familias enteras que tienen que salir de su casa, de su tierra para poder protegerse, la mayoría de los asesinados son adolescentes. (Adolescente, 14 años)*
>
> *(...) tengo un amigo que quiere sacarse el tatuaje, porque llegan los militares y golpean a los jóvenes (...) se los llevan presos porque piensan que son delincuentes. (Adolescente, 12 años)*

En particular, las NNA que viven en territorios de frontera, más expuestos a la violencia de GDO, reclaman su necesidad de ocupar espacios públicos seguros.

> *Queremos tener salidas más frecuentes a lugares de recreación (parques, playas, ríos, piscina, paseos familiares a otras provincias etc.), sin miedo a que suceda algo.*
>
> *Ante tenía salidas frecuentes en el barrio, con mis vecinos y vecinas de la comunidad.*
>
> *En la actualidad no hay sitios de diversión para adolescentes, ya no hay la feria donde venían los juegos de diversiones.*
>
> *Ahora da miedo compartir sanamente, siempre hay que pensar en la hora y en la concurrencia de personas, puesto que no se sabe con quienes se está relacionando.*

Recomendaciones

1. Acompañar a las familias y fortalecer los modelos de autoridad basados en el diálogo y el afecto.
2. Fortalecer las redes de apoyo a nivel comunitario.
3. Desarrollar programas comunitarios para la apropiación de espacios públicos seguros para niñas, niños y adolescentes, con actividades deportivas, artísticas, etc.
4. Educar a las NNA sobre temas de violencia, tanto para prevenirla como para saber qué hacer y a dónde acudir cuando suceda.
5. Implementar programas de fortalecimiento de las capacidades protectoras comunitarias para quienes viven en territorios de riesgo.
6. Definir mecanismos de acceso directo de las NNA a instancias de justicia y protección.

iii. Pobreza y Trabajo Infantil

La pobreza en la que viven muchas familias es motivo de gran preocupación, especialmente para quienes habitan en zonas rurales y pertenecen a pueblos indígenas y afroecuatorianos. En los sectores azotados por la delincuencia y el crimen organizado, mencionan que a las familias se les dificulta salir a trabajar por temor a la delincuencia.

> *(...) yo estaba en la venta con mi mama y empezó el saqueo en un restaurante, no había ni siquiera una moto taxi para regresar a la casa. Todo el mundo salió asustado, decían que había una bomba. (Adolescente, 16 años)*

Indican que sus padres o cuidadores no tienen un trabajo estable y que la mayoría realiza trabajo informal. Comentan que algunos compañeros hacen un gran esfuerzo para seguir estudiando, a pesar de que a veces la familia no tiene para alimentarse o para costear el transporte, otros han dejado de estudiar.

> *Muchos niños y niñas por la pobreza ya no están estudiando y ahora trabajan (...) algunos trabajamos después de las clases para ayudar a nuestras familias. (Adolescente, sector rural)*
>
> *Si no hay trabajo, nuestros padres no pueden ayudarnos para estudiar.*
>
> *A veces tengo que faltar a la escuela porque no tenemos nada que comer en el desayuno.*
>
> *Me canso de caminar para llegar al colegio, me hago tres horas diarias.*

La situación económica provoca que muchos adolescentes no puedan adquirir cuadernos o libros. Las cuotas solicitadas en algunas unidades educativas para solventar distintas necesidades, generan preocupación y angustia en las NNA y en sus familias, que no cuentan con los recursos necesarios para responder a estas demandas.

> *A muchos de nosotros nos faltan libros, cuadernos o pinturas (...) nuestros padres no cuentan con recursos para comprarnos toda la lista de útiles (...) a veces tampoco tienen para zapatos o uniformes. (Adolescente, 13 años)*

Algunas NNA mencionan que, por falta de recursos, no han podido acceder a medicinas. Mencionan la dificultad de atención médica para atender los casos de desnutrición que presentan, sobre todo, sus hermanos más pequeños.

> *No teníamos para el pasaje a Quito y perdí la cita con el especialista, tengo problemas en mi oído y no escucho bien (...) de eso han pasado tres años y desde entonces no he recibido atención médica. (Adolescente, 16 años)*

A las NNA les preocupa la falta de trabajo, que obliga a sus familias a migrar a otras ciudades o países, donde haya empleo. Mencionan que ven truncados sus proyectos y aspiraciones por la falta de recursos económicos.

> *Estoy triste porque mis primos se van a Estados Unidos, ya no los voy a ver. (Niño, 11 años)*
>
> *No hay plata para salir a Riobamba a estudiar en la universidad, mi hermano quiere ser profesor y no puede ir. (Adolescente, sector rural)*

Recomendaciones

1. Fortalecer y ampliar las acciones para reducir la desnutrición infantil.
2. Impulsar programas de huertos escolares y familiares.
3. Garantizar el pago justo a los productores del campo.
4. Impulsar proyectos de desayuno escolar.
5. Fortalecer programas de apoyo familiar y comunitario, para familias en situación de pobreza.

iv. Prevención de la separación familiar

A las NNA que han tenido experiencias de institucionalización les preocupa la discrecionalidad con la que actúan las autoridades y la poca o nula capacidad de escucha y adopción de decisiones basadas en su opinión.

> *Lo que yo quería era un documento donde diga que necesitamos obligatoriamente terapia familiar e individual, para comprendemos como madre, padre, hija, hermana (...) pero no hicieron eso.*
>
> *Yo como Junta hubiera escuchado a la adolescente porque está en juego (su) estabilidad emocional.*

Consideran que no reciben suficiente información sobre las medidas a tomar por parte de funcionarios y autoridades responsables de su protección. Dicen que muchas NNA son institucionalizadas con engaños.

> *Supuestamente la denuncia era sólo un escarmiento para mi mamá, para ver si reaccionaba (...) le dije a la psicóloga que no era necesario llegar a medidas tan extremas, sin embargo, la denuncia se llevó a cabo después de un tiempo (...) Yo podría decir que me llevaron con engaños (Adolescente 16 años)*

Resaltan la dilatación del tiempo de los procesos administrativos y judiciales de protección, con estancias prolongadas en los servicios de cuidados alternativos y su impacto psicológico:

> *Me decían que iba a haber una resolución y no la había (...) es la triste realidad de muchos (...) Hay personas que son valientes para aguantar durante muchos meses encerrados.*

Las NNA experimentan temor, ansiedad, incertidumbre y angustia frente a la posibilidad de ser institucionalizados, sobre todo por la imposición de la decisión de los funcionarios y autoridades, quienes no responden a sus dudas e inquietudes, no les explican la motivación de sus decisiones, ni toman en cuenta sus emociones.

> *En casas hogares se han dado situaciones en las que ha habido abuso, sea tanto psicológico, sexual o maltrato (...) ese era mi temor. (Adolescente, 16 años)*

Yo vi cuando llegó la DINAPEN, estaba cerca de mi casa observando, tenía 9 años, me fui huyendo y llegué a otra ciudad. Viví en la calle, tenía temor a regresar, no quería que me encierren (...) llegué hasta Colombia. Allí viví mucho tiempo hasta que me trajeron de vuelta (...) es triste contar todo lo que tuve que pasar (Adolescente, 13 años)

Las NNA consideran que es importante el acompañamiento familiar, tanto para restablecer los vínculos como para garantizar su protección.

A las familias que no tienen recursos, que el presidente les dé para que puedan mantener a sus hijos en la casa y no traerlos a casa hogar, para que puedan estar con su familia, en vez de gastarse los recursos en la casa de acogimiento, mejor que les dé a la familia y así los puedan tener allá y los niños no se separen de su familia ...y para asegurar se que las familias cumplan teniendo a los hijos, que les vaya a hacer revisiones cada mes. (Adolescente, 14 años)

Recomendaciones

1. Desarrollar programas de fortalecimiento familiar para la protección de las NNA.
2. Concientizar a funcionarios acerca de la importancia del derecho a vivir en familia y comunidad.
3. Crear programas de prevención de la separación familiar innecesaria (gatekeeping).
4. Valorar y reconocer la voz y las opiniones de las NNA en todos los asuntos que les interesan.

Fuente: archivo fotográfico Daniëlle Children's Fund

v. Participación

Las NNA mencionan que su voz y opiniones no son tomadas en cuenta y se desconocen sus capacidades. La falta de escucha les coloca en riesgo de ser víctimas de abuso sexual u otros tipos de violencia.

> *Se debe dignificar la vida de los niños, niñas y adolescentes, que nos escuchen y nos den la palabra.*
>
> *A nadie le interesa la juventud. Todos dicen hacer algo para nosotros, pero no toman en cuenta nuestras ideas.*
>
> *Los profes se enojan cuando hablan de nuestros derechos, se enojan porque dicen que ahora no pueden decirnos nada [para regañarnos]. Necesitamos más compañerismo entre nosotros, nos encuentran desunidos y no hacemos nada para reclamar o denunciar, que respeten nuestros derechos.*

Pedimos más tolerancia a nuestros padres, no valoran las capacidades que tenemos o las cosas que hacemos y desconfían de que podemos hacer más.

No me piden mi opinión, solo hablan entre ellos hasta que se acaba la pelea.

Cuando un niño dice "mi mama me pega" debería ser escuchado, la verdad debería tener apoyo de las autoridades, pero en nuestro país no es así.

Recomendaciones

1. Desarrollar procesos de capacitación para adultos, para que conozcan y reconozcan los derechos de las NNA.
2. Promover programas donde se impulse a agrupaciones de NNA.
3. Fomentar espacios de diálogo entre adultos y NNA en la familias, escuela y comunidad.

vi. Salud mental

La migración en crecimiento que enfrenta el país, el uso no supervisado en redes sociales, el machismo y la violencia intrafamiliar, en los espacios educativos y generalizada en toda la sociedad, son factores que afectan a su salud mental.

Varios niños, adolescentes y jóvenes no tienen espacios donde demostrar lo que sienten; y piensan, que la única salida es terminar con su vida.

Sobre todo, en los hombres, muchos no expresan los sentimientos y no se expresan adecuadamente y los pone mal.

La violencia que sufrimos en escuela y hogar nos lleva a no poder gestionar bien nuestras emociones, por eso muchos llegan a autolesionarse, incluso pensando en el suicidio como salida al sufrimiento que están padeciendo.

Hay jóvenes que no tienen confianza en nadie, mucho les han fallado los adultos.

Recomendaciones

1. Crear y fortalecer servicios de salud mental a nivel comunitario.
2. Fortalecer programas de prevención del suicidio.
3. Incrementar el número de funcionarios públicos que atienden a NNA y sus familiares, en el área de psicología.

Fuente: archivo fotográfico Daniëlle Children's Fund

III. Medidas generales de aplicación

I. Legislación

El informe oficial menciona el proyecto de ley "Código Orgánico para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes", pero la información no está actualizada ni completa. Han pasado 5 años desde que se inició este proceso y no existe claridad sobre su culminación.

La Constitución (2008) estableció la necesidad de una legislación y administración de justicia especializada para NNA. Sin embargo, la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (2014) desmanteló el SNDPINA. Las disposiciones que requerían al MIES definir y evaluar la Política Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia no han sido cumplidas. A pesar de que el tema fue tratado en las Observaciones del CRC (2017), el SNDPINA aún no se ha restablecido.

En octubre de 2018, la Asamblea Nacional creó una Comisión Ocasional para tratar asuntos de niñez y adolescencia, que terminó su período con la entrega del informe para segundo debate del proyecto COPINNA. En julio de 2021, posterior a las elecciones, el pleno de la nueva Asamblea Nacional dispuso que la Comisión Especializada Permanente de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes (un logro de sociedad civil), realice y remita al Pleno un nuevo texto final del proyecto en un plazo máximo de 180 días, que no se cumplió.

La sentencia No. 028-15-IN/21 (24-11-2021) de la Corte Constitucional dispuso que la DPE, en el plazo de 90 días, presente un informe con parámetros para otorgar la tenencia de NNA; y, dio a la Asamblea Nacional un plazo de 12 meses, desde la entrega del informe, para continuar con el debate del COPINNA. Esto permitió que el 24-01-2022 el pleno de la Asamblea Nacional resuelva que la Comisión presente el texto del proyecto en un plazo mayor. Han pasado más de dos años desde entonces y no se ha cumplido ese mandato.

El 17-05-2023, el Ejecutivo disolvió la Asamblea Nacional y el proyecto COPINNA se estancó. El 25-11-2023 se posesionaron los nuevos asambleístas y la Comisión presentó un cronograma de trabajo que culminaría en marzo-2024. Esta agenda legislativa se trastocó con la declaratoria de "Conflicto Armado Interno", el 09-01-2024, y no hay claridad sobre el estado del proyecto.

En los últimos años se aprobaron dos leyes que han debilitado aún más al SNDPINA. La Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (2018), dispuso que las JCPD -establecidas para proteger los derechos de NNA- también conozcan casos de violencia contra las mujeres. La Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores (2019) también ordenó que las JCPD conozcan los casos de violación de sus derechos. De esta forma, se perdió la especificidad y especialidad de las JCPD; tampoco hubo, en la mayoría de casos, aumento de presupuesto ni de personal, generando serios problemas de funcionamiento, administrativos y legales.

En 2019 se aprobó la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, que establece, entre otros, el Mecanismo Nacional de Promoción y Protección de los NNA y se instaura el Consejo Defensorial Nacional y los Consejos Defensoriales Provinciales, con participación social. El problema central de los diversos mecanismos es la actual debilidad institucional de la DPE

y la carencia de recursos de personal y financieros, que ha impedido que el Mecanismo cumpla a plenitud con sus funciones.

En su informe, el Estado destaca que este avance en la DPE es resultado de las recomendaciones del CRC. Sin embargo, no menciona la falta de recursos con los que cuenta, los recortes de su presupuesto y, el que no se ha consolidado la recomendación de que la DPE recepte e investigue denuncias presentadas por NNA -o en su nombre- sobre violaciones a sus derechos.

Otro problema es la existencia de más de 200 ordenanzas municipales que organizan los Sistemas y Consejos Cantonales de Protección de Derechos y que presentan serios problemas: están concebidas de manera diversa sin una directriz común, han perdido incidencia política y sus recursos son restringidos. El tema de las NNA y sus derechos ha perdido fuerza y reconocimiento en este espacio. Esto se debe (al igual que con las JCPD) a que no existe un organismo central que oriente su funcionamiento.

Recomendaciones

1. La Asamblea Nacional debe priorizar el debate y la aprobación del COPINNA, cumpliendo con los plazos establecidos por la Corte Constitucional y respetando el procedimiento legislativo determinado en la ley. Es fundamental garantizar que no se incluyan disposiciones regresivas en derechos, sobre todo en materia de justicia juvenil penal.

2. Reestablecer -desde el COPINNA- un SNDPINA eficiente, capaz de garantizar la protección de derechos y definir un ente rector con la capacidad política, técnica y presupuestaria para orientarlo correctamente. La Asamblea Nacional debe desarrollar acciones permanentes de seguimiento y fiscalización sobre su cumplimiento y promover una mayor transparencia y rendición de cuentas del proceso legislativo.

3. Fortalecer la acción de la DPE y su Mecanismo Nacional de Promoción y Protección de los NNA, dotándolo de los recursos humanos y financieros necesarios.

4. Establecer mayor transparencia y participación efectiva de los NNA y de la sociedad civil reglas claras para que la Asamblea Nacional cumpla con sus funciones de manera eficaz y oportuna.

II. Políticas públicas

Han pasado 34 años desde que el Ecuador ratificó la CDN, importante instrumento internacional para la protección de los derechos humanos de los más de 6 millones de NNA que viven en el país.

En este período se alcanzaron importantes logros en cuanto a legislación, reformas institucionales, implementación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo y protección de los derechos de NNA. Estos esfuerzos, lamentablemente, no han sido sostenidos en el tiempo, no han alcanzado a todo el universo de la población menor de 18 años de edad y, lo más grave, en los últimos años se han producido graves retrocesos legales, sociales e institucionales. En el marco de una política económica y social basada en ajustes económicos, restricción y austeridad de la inversión pública, desinstitucionalización del Estado, amplia corrupción en los distintos niveles estatales y privados, limitaciones o inexistencias en las políticas sociales orientadas a la niñez y adolescencia y debilitamiento de sus servicios sociales especializados y específicos, la situación de los derechos de la niñez y adolescencia han sufrido un grave deterioro.

Las preocupaciones manifestadas por el CRC en sus Observaciones finales (2017), hace más de 6 años, no han sido superadas y la mayoría de sus recomendaciones han sido desoídas y no han sido acogidas responsablemente por el Estado ecuatoriano. El enfoque "intergeneracional" ha afectado la especificidad y especialización que se requería, no se ha adoptado una Política Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, el Sistema de Protección Descentralizado sigue sin operar, los recursos humanos, técnicos y financieros son deficientes y los últimos PND han invisibilizado a las NNA y han desconocido los mandatos constitucionales.

El Ecuador no ha impulsado la recomendación del CRC que solicitó enfáticamente al Ecuador, adopte una estrategia y una política nacional integral dirigida a la implementación de los derechos de NNA y se garantice el funcionamiento operativo del Sistema mediante la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros para que de esta forma este continúe siendo especifico y especializado en cuanto a los derechos de NNA.

Este deterioro paulatino y la ausencia de la niñez y adolescencia se expresa nítidamente en el contenido de los últimos PND del Ecuador en los cuales la propuesta estatal frente a las NNA y sus derechos es desarticulada, limitada e incompleta. El principio constitucional de otorgar un carácter prioritario al desarrollo integral de las NNA no existe. En el Informe Oficial se hace referencia a multitud de protocolos, manuales, hojas de ruta, normas técnicas y cursos de formación, pero no hay claridad en los resultados obtenidos.

En el PND 2024 – 2025 se invisibiliza el desarrollo infantil, a las NNA víctimas de violencia en todas sus formas, el trabajo infantil, la movilidad humana y otros temas, sobre los cuales no se establecen objetivos ni metas específicas. Mandatos Cada gobierno funda "un nuevo país" y desconoce claros mandatos constitucionales.

El artículo 280 de la Constitución del Ecuador, establece: "El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores". Si este vacío no se modifica en el corto plazo, significa que para el 2025 no se puedan asignar recursos, pues lo que no se

contempla en el PND no se puede aplicar en el Plan Operativo Anual ni en el Plan Anual de Inversiones que debe elaborar cada ministerio sectorial para atender a la niñez y adolescencia.

El último Plan Decenal de Acción por la Niñez y Adolescencia que el Ecuador elaboró para plasmar la CDN en políticas públicas fue del 2004-2014. Desde entonces no se ha vuelto a elaborar un Plan Nacional de Acción ni se ha cumplido con el mandato legal del artículo 192 del CONA, que ordena formular una Política Nacional de Protección Integral a NNA. Es triste declarar que las recomendaciones del CRC no han sido tomadas en cuenta por los gobiernos de turno (nacional y locales) al momento de elaborar sus propuestas de desarrollo y sus presupuestos generales.

La pobreza y su impacto en los derechos de las niñas, niños y adolescentes

La pobreza de las familias impacta con dureza sobre la situación de la niñez y adolescencia. El 60 % de las NNA en el área rural viven en hogares en situación de pobreza; y, el 59 % de estos hogares se encuentran en situación de inseguridad alimentaria grave o moderada. El 3.7 % de padres están desempleados o no ganan lo necesario para asegurar los derechos de sus hijos. Los trabajadores independientes disponen de $11,50 diario y cada miembro de una familia de 5 miembros de apenas $2,30 por día. Existe un 20,2 % de subempleo y solo el 35,5 % tienen empleo adecuado (INEC, julio 2023).

La pobreza por ingresos en hogares con presencia de NNA se ha incrementado en los últimos años, principalmente en las provincias amazónicas donde más de la mitad de los hogares son pobres. A junio del 2022, la pobreza por ingreso, a nivel nacional se ubicó en 25 % y la pobreza extrema en 10.7 %. En el área urbana la pobreza llegó al 16.7 % y la pobreza extrema a 5.2 %. En el área rural la pobreza alcanzó el 42.9 % y la pobreza extrema el 22.7 % (INEC, 2022c). El año 2023, 36 % de NNA vivían en hogares pobres. 1 de cada 4 hogares con presencia de NNA, son pobres. La pobreza golpea más en áreas rurales (42,91 %) que en las ciudades (19.43 %). Y mucho más a indígenas (61,15 %), a los montubios (55.21 %), a los afroecuatorianos (48,91 %) (INEC, 2022c). En lo rural esta incidencia es 2,2 veces más alta que en lo urbano. 1 de cada 2 hogares indígenas con presencia de NNA es pobre.

La pobreza impacta sobre la desnutrición, el acceso a la escuela, cuidados de salud y genera serias restricciones en los proyectos de vida de nuestra niñez y adolescencia. En el país, más del 50 % de niñas(os) enfrentan privaciones moderadas y severas en derechos básicos como vivienda, salud y educación.

UNICEF alertó que las familias con NNA han sido las más golpeadas por la crisis económica y estimó que a finales de 2020, 3,1 millones de NNA cayeron en pobreza multidimensional, es decir, que enfrentan mayores privaciones en educación, salud, alimentación, vivienda, trabajo, protección social y protección especial. De ellos, 6 de cada 10 viven en situación de pobreza multidimensional extrema. Al término del 2020, el 43% de las NNA ecuatorianos estaban en situación de pobreza por ingresos y el 52% en pobreza multidimensional con una tendencia que profundiza las desigualdades existentes.

Para que las familias puedan salir de la pobreza se requiere de un conjunto de medidas económicas y sociales, que promuevan el crecimiento equitativo. Suponiendo un

incremento anual del 2 por ciento en los ingresos de los hogares, les tomaría 11 años a las familias con NNA salir de la pobreza; esto les tomará 3 veces más tiempo que a aquellos hogares sin NNA. Para contener el incremento de la pobreza infantil, el Ecuador debe implementar una estrategia de recuperación económica enfocada en hogares con NNA e invertir un 2,4 % adicional del PIB, calcula el Fondo de la ONU.

La ausencia de una política de protección integral y un plan de acción, a más de que los anteriores planes tuvieron un relativo cumplimiento, ha significado que las políticas para la niñez y adolescencia estén dispersas en los planes de desarrollo (nacional y locales), que se profundice la exclusión social de los NNA y sus familias, que la desarticulación institucional se exacerbe, se incrementen las brechas de cobertura de los programas de los ministerios sectoriales, se debiliten los presupuestos y no se superen los incumplimientos que se arrastran desde 1990.

El ISN, en cuanto a considerar a NNA como una prioridad ética y social para el desarrollo y democracia del país, no ha sido el centro de las políticas y los presupuestos de los distintos gobiernos. No existe una especial valoración de la niñez y adolescencia como sujetos esenciales para el desarrollo social y económico del Ecuador, para impulsar la dignidad y justicia que se merecen, para fortalecer la democracia y la igualdad.

La pandemia, la corrupción que ha invadido las instancias públicas y la crisis de seguridad que actualmente vive el Ecuador han tenido efectos profundamente negativos y crueles en la vida de las NNA y sus familias. La lucha contra la inseguridad que el pueblo ecuatoriano apoya en términos generales, está generando, lamentablemente, una mirada exclusivamente seguritista, la priorización en la asignación de recursos al sector seguridad y descuidando el ámbito social.

Conclusiones

1. El principio del ISN no ha sido ni es el principio que guía la formulación y ejecución de los Planes Nacionales y locales de Desarrollo, de una Política Nacional de Protección Integral, de las políticas públicas sectoriales y locales ni ha sido el referente en la expedición de los presupuestos generales y locales del Estado. Esto significa que la niñez y adolescencia enfrenta una violación estructural de sus derechos y una continua invisibilización en la elaboración y ejecución de las políticas sociales del Estado.

2. Las recomendaciones y observaciones del CRC, han sido permanentemente desoídas y no se las ha integrado a los planes nacionales y locales de desarrollo.

3. El sector social está en crisis y se ha convertido en un apéndice de las políticas de ajuste y austeridad. Las brechas de cobertura de la mayoría de programas sociales de Educación, Salud e Inclusión Social, se han ampliado críticamente.

4. No existe un organismo público encargado de hacer seguimiento a la implementación de las recomendaciones del CRC para que constituyan un referente para los convenios de cooperación entre el gobierno del Ecuador y Naciones Unidas, Unión Europea y la cooperación no gubernamental internacional.

5. La Secretaría Nacional de Planificación y los Ministerios sociales no han explicado las razones de la caída de coberturas de sus programas y servicios de atención. Los organismos públicos no planifican sus políticas y planes para cerrar las brechas y presupuestar oportunamente los recursos para financiar sus acciones precautelando su calidad y calidez. Las políticas públicas para la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia en forma integral son escasas, cuando no inexistentes, mal financiadas y desarticuladas.

Fuente: archivo fotográfico ChildFund

Las políticas públicas integrales y los objetivos de desarrollo social

En un estudio de 2019 se indica que, para cumplir con las metas de los ODS en materia de niñez y adolescencia, era necesario desplegar esfuerzos importantes a todo nivel. Algunas metas tenían altas posibilidades de cumplimiento, lo que hubiera sido un paso importante.

Las metas de: reducir la pobreza multidimensional a la mitad; lograr el acceso universal a la educación básica, media o bachillerato; prevenir y erradicar la violencia en todas sus formas; erradicar el trabajo forzoso, la trata de personas y asegurar la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento, hoy se encuentran en crisis debido a los altos niveles de exclusión, pobreza, violencia y desinterés social.

El informe oficial indica que el Estado, a través de la Secretaría Nacional de Planificación, adoptó la Agenda 2030 como política pública desde 2018. Sin embargo, la grave crisis que vive el país, la orientación de las políticas económicas y sociales y la fuerte

desinstitucionalización que atravesamos, hace cada vez más improbable que estas metas se cumplan. Las miradas optimistas que existían sobre la posibilidad de su cumplimiento se han diluido paulatinamente, pues los indicadores económicos y sociales actuales y las perspectivas no son alentadoras.

No existe una política de Estado con un enfoque basado en los derechos de NNA en su integralidad. En la planificación, aplicación y seguimiento de medidas adoptadas para lograr los ODS, el PND no establece metas para el conjunto de los derechos de la niñez y adolescencia. En el eje social, únicamente existen metas sobre educación, desnutrición crónica y trabajo infantil como únicos aspectos relacionados directamente con la niñez y adolescencia. Ninguna de las metas planteadas en los ejes de desarrollo tiene que ver con la problemática que se ha citado en los puntos anteriores. Se insiste en la inclusión de NNA en temas puntuales, pero no se plantea una política integral de promoción de su desarrollo y protección, con una visión integradora, tanto del ISN como de la doctrina de protección integral.

Recomendaciones

1. El Estado debe asumir el cumplimiento del ISN en todo lo que a las NNA les garantice sus derechos, acorde con la CDN, con la Observación General N° 14, con los protocolos facultativos y con lo que dispone el Art. 44 de la Constitución.

2. El gobierno nacional y los gobiernos locales deben, a través de la Secretaría Nacional de Planificación y las secretarias de planificación locales, orientar y capacitar a todas las instituciones relacionadas con el sector social, en todos los niveles de gobierno, para que el ISN sea un principio incorporado al momento de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, las políticas sectoriales y las asignaciones presupuestarias. Además, deben dar seguimiento al cumplimiento de los mismos y evaluar su aplicación. De igual manera, deberá dar seguimiento a las instituciones arriba mencionadas para que las recomendaciones y observaciones del CRC sean recogidas, cumplidas y se reporte su cumplimiento.

3. Elaborar y ejecutar la Política Nacional de Protección Integral a NNA, reconstruyendo el SNDPINNA, garantizando la inversión social necesaria. Las autoridades públicas (Asamblea Nacional, Gobierno nacional, Gobiernos locales y otras instancias públicas) deben cumplir su obligación de formular la Política Nacional de Protección Integral a NNA (Artículo 195 del CONA), impulsar el SNDPINA (Artículo 341 de la Constitución) y financiarlo.

4. Elaborar el Plan Decenal de Protección de Derechos de NNA, que junto a la Política Pública y Planes Nacionales, deberán ser la base referencial operativa de la que partirá la planificación nacional para dotar de asistencia a las planificaciones de los GAD cantonales, con el fin de lograr complementariedades y acción conjunta, en los territorios, de las operaciones desconcentradas de los ministerios, articuladas con las operaciones descentralizadas de los GAD municipales.

5. Articular la planificación nacional con los gobiernos locales, involucrando la participación de las organizaciones sociales y comunitarias para implementar un nuevo modelo de gestión social integral e integrado y así asegurar la protección integral y especial de las NNA y sus familias.

6. Diseñar Agendas Locales de Derechos de la Niñez y Adolescencia, cuyo contenido principal sea: a) Sistemas de Información Local articulados a indicadores prioritarios fijados a nivel nacional; b) Capacitación en Enfoque de Derechos para todos los operadores de servicios en los niveles locales; c) Estrategias permanentes de Comunicación Social sobre enfoque de derechos, con la concurrencia de medios gubernamentales, no gubernamentales y privados; y, d) Promoción local de mecanismos y fuentes de financiamiento complementarias, vía instancias de financiamiento de proyectos específicos a ser manejados por los GAD cantonales y parroquiales.

7. Formular un Plan Nacional de Desarrollo adecuado a la CDN y los ODS. El Estado debe ajustar el Plan Nacional de Desarrollo vigente a la garantía integral de los derechos de NNA y definir en su presupuesto general el rubro necesario para el efecto.

8. Impulsar estrategias específicas para combatir la pobreza de los NNA, impulsando la generación de empleo y apoyo de emprendimientos para las familias.

III. La Inversión y financiamiento de programas sociales dirigidos a NNA

En Ecuador es creciente la necesidad de conocer y sistematizar la información sobre el gasto social orientado a NNA. Se requiere contar con una base de datos que integre los sistemas de planificación nacional y locales, poniendo a disposición de los actores de políticas públicas de protección de derechos, la información sobre el monto, origen y destino de recursos –en los niveles nacional y territoriales– para facilitar el control social e informar a los diferentes actores sociales el esfuerzo de inversión que están realizando o no los gobiernos en ese aspecto. Si bien el informe oficial indica que el MEF ha diseñado la herramienta presupuestaria "Clasificador de Orientación de Gasto" en materia de políticas de igualdad intergeneracional de NNA, la realidad es que no es posible conocer de manera global y confiable cuál es la inversión que el país realiza en la niñez y adolescencia. No existen procedimientos especiales y expeditos pero la asignación de los recursos pues se los hace sin un criterio de enfoque de derechos.

De igual manera, se indica que con el SIIMIES (MIES, 2022) es posible determinar la atención a los usuarios a nivel nacional y conocer que el MIES destinó, en el año 2022, destinó USD 33.553.910,81 para la atención de 22.898 NNA en las diferentes modalidades y servicios de restitución de derechos. Esta inversión se mantiene estancada desde hace varios años y con graves problemas administrativos y financieros.

Para conocer las características de la inversión del país en NNA, UNICEF ha propuesto un instrumento de análisis destinado a crear un marco de monitoreo de dicha inversión. Una

primera aplicación del instrumento se realizó con datos de la institucionalidad referente a NNA que es parte del Presupuesto General del Estado: Ministerios de Salud, Educación, Inclusión Económica y Social y Trabajo; INEC (Encuesta Nacional sobre Desnutrición Infantil) y Secretaría Técnica Ecuador Sin Desnutrición. Con base en las cifras presupuestarias y sus resultados de realización codificada del gasto social, estableció una relación entre los criterios de suficiencia, eficiencia y sus resultados en cuanto a eficacia.

Las conclusiones de esta investigación son:

- Calidad de gasto: existe una insuficiente inversión en niñez y adolescencia.
    - Ecuador invierte por debajo del promedio regional.
    - El gasto en niñez se ha mantenido constante en los últimos años; pero en términos per cápita, está por debajo del nivel pre pandemia.
- Problemas con la eficiencia administrativa**:** se puede mejorar la ejecución del Programa Anual de Inversiones.
- Problemas con la eficiencia en la asignación:
    - El gasto social no refleja necesariamente el principio del ISN.
    - Falta información por edades para saber la inversión desagregada por edad y ubicación.
- El gasto está muy concentrado en bonos y atenciones de salud y poco en la prevención y la garantía de oportunidades. Gran parte del gasto en NNA es para la educación de 5-17 años y se destina menos a desarrollo infantil y protección especial.
- La sostenibilidad es complicada, pues la aplicación de medidas de austeridad debidas al creciente déficit fiscal de los últimos años. Además, hay una baja capacidad de gasto.
- La eficacia es desconocida. No se pudo evaluar la inversión por ausencia de información sobre el cumplimiento de las metas anuales del PND.
- El acceso a la información es limitado. Es necesario avanzar hacia la publicación total de las bases presupuestarias y establecer nexos transversales.

Recomendaciones

1. Retomar y avanzar hacia un pacto fiscal entre el gobierno, asamblea y sociedad, para resguardar la inversión en la niñez y adolescencia y así construir un proyecto de nación inclusivo y equitativo con las NNA. Establecer todas las medidas necesarias para resguardar dicha inversión y generar rubros permanentes de financiamiento de programas sociales teniendo en cuenta el vínculo fundamental que existe entre leyes, políticas y presupuestos. El MEF debe tener la capacidad de informar de manera precisa y permanente la inversión en NNA.

2. El clasificador de orientación del gasto debe responder a una política pública de protección integral a NNA, con objetivos y metas medibles y alineadas con el PND.

3. Hacer públicos los datos sobre la inversión en niñez y adolescencia, a fin de permitir a la sociedad civil hacer veeduría en relación con los recursos asignados, ejecutados y devengados en cada cartera de estado. Aplicar la Ley de Acceso a la Información Pública.

4. El MEF y demás organismos públicos deben generar y reformar las normas especiales para asegurar los derechos de los NNA (Ley de la Contraloría, Ley de Contratación Pública, el Código de Planificación y Finanzas).

IV. Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a NNA

El nuevo enfoque intergeneracional aprobado por el estado ha afectado la especificidad y la especialización. En este punto probablemente reside el factor principal que, desde hace casi diez años, ha desencadenado un proceso de desmantelamiento gradual e inoperancia de lo que queda del SNDPINA.

En 2017 el CRC señaló al país, en sus Observaciones finales (2017), su profunda preocupación porque el SNDPINA no está funcionando como tal, es decir: no opera con una articulación sistémica e integradora entre sus tres niveles de organismos y sus correspondientes entes operativos; no cuenta con los suficientes recursos humanos y financieros de soporte; no es lo suficientemente especializado, ni tiene cobertura específica; no responde a una estrategia territorial e institucional de gestión descentralizada que esté consignada expresamente en la planificación nacional y en las planificaciones de ordenamiento territorial; y, en lo atinente a la participación de la ciudadanía y de los titulares de derechos, presenta incipientes avances que son aún insuficientes para incidir en políticas públicas progresivas de garantía, protección y restitución de derechos de NNA y en el control social de las mismas. Todo esto lleva a constatar que aún no tenemos un marco institucional con capacidad para alcanzar las finalidades de dichas políticas y planes de protección integral.

El CRC, en su anterior informe, es contundente al mencionar que debe prestarse particular atención a la necesidad de que las políticas, los programas y los recursos humanos destinados a las NNA sean específicos y especializados. También observa enfáticamente que en el nuevo sistema nacional de inclusión y equidad social se debe respetar y fortalecer el ya existente Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, de lo cual no existe referencia alguna en el documento por parte del Estado.

Las repetidas recomendaciones del CRC sobre el mantenimiento y fortalecimiento del sistema, no han sido acogidas por la Asamblea Nacional, CJ y Gobiernos nacionales y locales. Más bien se han producido regresiones en cuanto a marcos legales, institucionalidad e inversión. La eliminación del órgano rector del sistema agrava la situación, porque ha debilitado la relación entre lo nacional y lo local, lo que es evidente, por ejemplo, en el accionar de las JCPD.

Recomendaciones

1. Reinstituciónalizar el SNDPINA, estableciendo como ente rector una instancia al más alto nivel, con capacidad política e institucional para impulsar este proceso.

2. Cumplir con la elaboración del Plan Decenal de Protección de Derechos de NNA, como base de la que parta la planificación nacional para dotar de asistencia a las planificaciones de los GAD cantonales, con el fin de lograr complementariedades y acción conjunta, en los territorios, de las operaciones desconcentradas de los ministerios, articuladas con las operaciones descentralizadas de los GAD municipales.

3. Implementar un sistema de registros intersectoriales de actualización continua y acceso público sobre la situación del cumplimiento de los derechos de las NNA, que permita a las distintas funciones del estado y a la sociedad ecuatoriana el diagnóstico, monitoreo, seguimiento, así como el diseño y ejecución de políticas públicas, medidas administrativas y judiciales para superar las vulneraciones que las NNA viven actualmente.

4. Demandar al Ejecutivo y Legislativo para que adopten todas las medidas necesarias para resguardar la inversión en niñez y adolescencia y generar rubros permanentes de financiamiento de programas sociales, teniendo en cuenta el vínculo fundamental que existe entre leyes, políticas y presupuestos. El MEF debe tener la capacidad de informar de manera precisa y permanente sobre la inversión en niñez y adolescencia.

5. Fortalecer los Consejos Cantonales de Protección de Derechos (artículo 598 del COOTAD) para que tengan la capacidad de diseñar y conducir políticas y planes locales especializados y específicos de protección, garantía y defensa de derechos de NNA.

6. Fortalecer y homologar el funcionamiento de las JCPD de forma que garantice la especialidad y especificidad para niñez y adolescencia y los recursos necesarios para hacerla efectiva.

7. Establecer modelos de gestión en cada cantón, que faciliten el funcionamiento descentralizado, articulado y sistémico, de todas las entidades e instituciones estatales y civiles, que se relacionen con niñez y adolescencia.

8. Producir información desagregada sobre niñez y adolescencia y desarrollar investigaciones sobre su situación en los diversos derechos.

9. Establecer un sistema de planificación que articule la planificación nacional con las planificaciones territoriales de los GAD responsables. En esta articulación deben incluirse las estrategias y metas del SNDPINA. Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de cantones y parroquias, deben armonizar sus metas de mediano y corto plazo con los planes operativos anuales desconcentrados de educación, salud e inclusión social del PND.

10. Diseñar Agendas Locales de Derechos de la Niñez y Adolescencia, cuyo contenido principal sea: a) Sistemas de información local articulados a indicadores prioritarios fijados a nivel nacional; b) Capacitación en derechos para todos los operadores de servicios en los niveles locales; c) Estrategias permanentes de comunicación social sobre derechos, con la concurrencia de medios gubernamentales, no gubernamentales y privados; y, d) Promoción local de mecanismos y fuentes de financiamiento complementarias, vía instancias de financiamiento de proyectos específicos a ser manejados por los GAD cantonales y parroquiales.

Fuente: archivo fotográfico Daniëlle Children's Fund

IV. Participación de niñas, niños y adolescentes

La participación de las NNA en la vida familiar, comunitaria, social y política del Ecuador se ha debilitado. La existencia de los dos Consejos Consultivos nacionales y los consejos consultivos de niñez y adolescencia a nivel cantonal tienen escasa incidencia en las decisiones políticas que toman las autoridades públicas. Son espacios con escaso presupuesto lo que les impide desarrollar una agenda de trabajo para incidir de una manera más fuerte en las iniciativas legislativas, en la formulación de políticas, en el PND, en las decisiones territoriales y en la vida comunitaria y familiar.

Claro ejemplo de esto es el tratamiento del COPINNA. El propio informe de la Comisión Permanente de la Niñez y Adolescencia de la Asamblea Nacional informa de la casi nula participación de los NNA en el debate legislativo. En el caso de los planes de desarrollo a nivel nacional y local, en la definición de sus presupuestos, es inexistente la presencia de los NNA tal como lo demanda la Constitución, la CDN y otros marcos normativos.

De igual manera, los Consejos estudiantiles (de conformación obligatoria en las instituciones educativas, no han logrado garantizar una participación efectiva e informada de NNA en la toma de decisiones de la vida educativa. La opinión de los NNA pesa muy poco en la vida cotidiana de las unidades educativas.

Las experiencias de organización de NNA que impulsan varias OSC son muy positivas, con importantes aprendizajes y avances en la defensa de los derechos de NNA pero tienen una relevancia limitada al no logran modificar sustancialmente el comportamiento adulto en sus variadas espacios. Son experiencias que no se han ampliado o continuado por falta de interés público en su participación. Cuando las NNA participan y opinan en sus limitados espacios sobre los temas que les interesan y afectan, son evidentes sus preocupaciones por la violencia generalizada y la violencia específica en su contra, así como por el empobrecimiento de sus familias y sus reducidas opciones educativas. En las acciones que reporta el estado no se evidencia cómo las NNA han participado específicamente en la definición de políticas, programas, planes y acciones, cuáles han sido las respuestas a estas preocupaciones y cómo han sido consideradas al momento de tomar decisiones. Son escasos los avances en la materia.

El estado no presenta indicadores sobre la participación efectiva de las NNA en la vida pública, comunitaria y familiar. La Presidencia, Asamblea Nacional, Ministerios, Alcaldías, Prefecturas y demás instancias públicas no demuestran un claro interés en escuchar el pensamiento de las NNA. En las pocas veces en que es posible expresar sus opiniones y éstas son críticas a los gobiernos de turno, se les acusa de ser manipuladas(os) (El Universo, 2019). Fue significativa la reacción violenta del ex Presidente cuando una niña indígena le reclamó por la represión sufrida por el movimiento indígena en las manifestaciones ocurridas en el año 2019.

Igual ha ocurrido por la lucha de 5 niñas de la Amazonía que impulsaron una acción para la eliminación de los “mecheros”. Hubo una sentencia de la Corte Constitucional que les dio la razón y ordenó su eliminación progresiva. Esta sentencia constitucional no ha sido cumplida a plenitud y ante el reclamo de las niñas, han sufrido actos de discriminación, se les ha tildado de ser manipuladas (Wambra medio comunitario, 2024) e incluso han sufrido acoso militar cuando viajaban a Quito (Radio Sonorama Ec, 2024).

Las opiniones de las NNA tampoco se escuchan en medios de comunicación. No conocemos de entrevistas a adolescentes para conocer su criterio sobre la pobreza, las restricciones en los sistemas educativo y de salud, la falta de protección frente a la violencia y la inseguridad.

El espacio por excelencia que debe promover la participación de NNA es el educativo. Sin embargo, la existencia de los consejos estudiantiles (que son instancias de participación representativa), no evidencian mecanismos de participación universal de las NNA en los procesos de convivencia escolar y toma de decisiones. Tampoco existen programas para abordar problemáticas sobre la violencia dentro de las instituciones educativas (desde los adultos y entre pares) y fuera de ellas (por ejemplo, la presencia del narcotráfico en sus entornos), la exclusión educativa por motivos de pobreza y marginalidad, etc.

No hay un reporte en el Informe Oficial que nos permita saber si las sentencias de la Corte Constitucional sobre la obligación que tienen las unidades judiciales de garantizar la consulta de los NNA en sus procedimientos y decisiones judiciales y la motivación para no tomarlas en cuenta. Igual no podemos saber si en las JCPD se garantiza este derecho. No hay un mecanismo en el sistema judicial que nos ayude a conocer el cumplimiento de este derecho tan importante.

Con relación al tercer Protocolo facultativo relativo sobre comunicaciones, el Informe Oficial no presenta ninguna información al respecto ni existen mecanismos para difundir este protocolo.

Podemos decir que se mantienen los estereotipos sobre la niñez y adolescencia, hay un adulto centrismo generalizado que no reconoce la voz de los NNA. Lo que existe es una mirada desde lo negativo del mundo de la niñez especialmente en estos momentos de alarma social por el reclutamiento que existe por parte de las organizaciones criminales. La combinación de tatuajes y origen étnico puede resultar peligroso para los adolescentes de ciertas regiones.

Recomendaciones

1. Las autoridades públicas a nivel nacional y local Presidencia, ministerios, alcaldías y demás espacios deben establecer mecanismos permanentes de participación efectiva de NNA en la elaboración de políticas públicas en sus territorios y a nivel nacional.

2. La política educativa debe incorporar una visión de la escuela como espacio fundamental de participación y democracia, a través de: 1) mecanismos para definición colectiva de normas (no exclusivamente en los códigos de convivencia); 2) construcción de acuerdos y resolución de conflictos; 3) coordinación de consejos estudiantiles. La participación debe realizarse desde la valoración de los aportes y formas de expresión de NNA en sus propios términos y necesidades. En el sistema educativo es preciso insertar la formación de organizaciones de los alumnos desde los niveles iniciales como comités por aula, comisiones por temas, eventos de

diálogo entre maestros – alumnos y autoridades y generar una articulación con las comunidades.

3. Las JCPD, Juntas distritales de resolución de conflictos en educación, FGE y Unidades judiciales, requieren desarrollar protocolos y mecanismos concretos que garanticen el derecho de NNA a denunciar directamente la vulneración de derechos, incluso sin requerir la autorización de su representante legal, tomando en cuenta los casos y en atención a su edad. Acompañado incluso con la capacitación a sus funcionarios para tal efecto. En los ámbitos administrativos y judiciales donde se ventilen asuntos concernientes a vulneración y restitución de derechos de NNA, deben establecerse, en forma permanente y obligatoria, diversas modalidades para recoger la opinión y testimonios de NNA afectados, preservando la debida reserva y evitando la revictimización.

4. El gobierno nacional y los municipios deben definir el financiamiento para promover el funcionamiento de los Consejos Consultivos y su participación en todos los ámbitos en los que se desenvuelven.

5. La sociedad civil debe auspiciar la participación de los NNA, garantizando su autonomía progresiva e independiente, fortaleciendo su formación en derechos humanos y en las acciones constitucionales y legales que existen para demandar sus derechos.

6. Establecer un mecanismo de seguimiento y monitoreo permanente que permita conocer la participación de los NNA en los procesos de políticas, planes, presupuestos y programas. A nivel judicial este mecanismo debe servir para conocer si los operados de justicia a nivel administrativo y judicial cumplen con su obligación de considerar la opinión de los NNA.

7. En los ejercicios de consulta y control social previstos en las leyes, incorporar siempre eventos de diálogo, consulta y obtención de opinión con NNA, para ir sistematizando su sentir, sus pedidos, sus anhelos sobre su entorno institucional, social y familiar, en definitiva, sobre sus sueños.

8. Demandar a los medios de comunicación una apertura amplia para escuchar a los NNA y difundir sus opiniones.

9. La participación de NNA debe ser parte del afianzamiento de la democracia y la participación ciudadana en las políticas y en los sistemas locales de protección de derechos de NNA. Son las organizaciones ciudadanas, que agrupan a líderes comunitarios, familias, padres, madres, los que pueden ejercer incidencia, divulgación, comunicación social sobre derechos e impulsar modalidades de consulta y diálogo con tomadores de decisión y autoridades considerando los medios alternativos y comunitarios.

10. Capacitar a los diversos operadores públicos y privados en el derecho de participación que tienen los NNA.

11. Garantizar la prevención y protección de los NNA que participan manifestaciones sociales.

V. Desarrollo Infantil de la primera infancia

Uno de los mayores problemas que atraviesa la primera infancia es la desnutrición crónica infantil (DCI). Dotar de una adecuada institucionalidad y recursos para la protección de esta etapa se encontraba dentro de las recomendaciones realizadas al Ecuador por el CRC (2017).

Existe un decrecimiento inercial de la DCI desde 2014. En los últimos 4 años se registra la reducción más significativa, en gran parte debido a la prioridad política de la última administración gubernamental, sin embargo, mantenemos los mismos porcentajes de desnutrición presentados a principios de siglo: en 2004, la DCI en menores de 2 años afectaba al 21,3%, mientras que al 2022 afecta al 20,1%.

Por otro lado, se registra un descenso progresivo de la cobertura de inmunizaciones y los niveles de abandono, es decir de quienes no completan las dosis apropiadas, la cual va creciendo. Se registra, igualmente, un incremento de los casos de bajo peso al nacer; así como también se registra el incremento del sobrepeso y la obesidad. El maltrato como forma de disciplina se presenta incluso a edades tempranas.

En 2022, 25 de cada 100 menores de 5 años toma agua con heces fecales (E. coli); el doble, 50 de 100 en lo rural; y el triple, 70 de cada 100 en la región amazónica. 1 de cada 10 menores de cinco años no cuenta con su inscripción de nacimiento. 13,9% de indígenas no tiene cédula de identidad; 14,5% entre quienes registran pobreza por ingresos; 11% en las zonas rurales, y en hogares con cuatro o más NNA, el 12%. En 2022, las muertes de 46.767 niñas(os) menores de 1 año se deben a ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal, constituyendo la primera causa de muerte en esa edad.

Del total de nacidos vivos, 18.830 corresponde a hijos e hijas de madres menores de edad; esto significa que en el Ecuador existe un parto de una niña o adolescente cada 28 minutos. Cada semana del año se registran 37 partos de menores de 14 años. Finalmente, entre 600 y 900 mil menores de 5 años se encontrarían por fuera de los servicios de cuidado, desarrollo infantil y educación inicial. Solo en la educación inicial se encontrarían fuera del sistema 230 mil niñas(os) entre 3 y 5 años.

La cobertura de la educación inicial bajó de 336 mil niñas(os) entre 3 y 5 años atendidos en 2018 a 324 mil en 2023. La cobertura de los centros de desarrollo infantil entre 1 y 3 años bajó su cobertura de 87.265 en 2020 a 79.410 en 2022. Mientras en 2019 existía una inversión de 155 millones de dólares, en 2022 decrece a 122 millones. Los servicios de la modalidad Creciendo con Nuestros Hijos también han decrecido en su cobertura.

En el año 2021 se creó la Secretaría Ecuador Crece sin desnutrición infantil y se estableció un Consejo Consultivo de la sociedad civil para apoyar la implementación de la Estrategia nacional para su erradicación. Ha sido una importante iniciativa política y técnica pero limitada en su globalidad pues no existe una propuesta integral para impulsar el desarrollo infantil en todas sus facetas. Las mesas intersectoriales que se crearon a nivel cantonal y parroquial con el fin de articular en territorio la estrategia, han tenido un manejo centralista y los gobiernos locales no acaban de participar activamente. Esta articulación es fundamental pues la dotación de agua potable para las poblaciones, especialmente

rurales, es una competencia de los gobiernos locales que atraviesan problemas de planificación y carencia de recursos.

Con el cambio de gobierno (noviembre 2023) y la presentación del PND 2024 – 2025 se plantea una disminución de 2 puntos de la DCI. De igual manera el presupuesto 2024 no presenta variaciones importantes para cumplir con la meta establecida. Hay incertidumbre sobre el funcionamiento de la Secretaría Ecuador Crece sin desnutrición infantil pues se ha planteado la posibilidad de que sea absorbida por el Ministerio de Inclusión Social y por el Ministerio de Salud. No hay una política sobre desarrollo infantil que implique una articulación plena de los ministerios sociales, los gobiernos locales, las comunidades y las familias.

Si bien se ha priorizado el combate a la desnutrición infantil, la brecha entre los que sobreviven a los 1.000 días y los que tienen acceso a programas de desarrollo infantil integral se ha abierto más, toda vez que han caído las coberturas de estos programas, especialmente en las áreas rurales donde no hay educación preescolar y tampoco hay servicios de desarrollo infantil. Es urgente una evaluación del impacto de los acuerdos interministeriales del MINEDUC y del MIES como también la división etaria de los mismos.

Aunque se han priorizado 728 parroquias de acuerdo a variables de vulnerabilidad: ruralidad, grupo étnico indígena y desnutrición crónica infantil, el problema del agua es determinante. Además, si bien se habla de las mesas intersectoriales como espacios de participación, la realidad demuestra que estos procesos son muy débiles.

Recomendaciones

1. Es necesario formular una política de estado de sobre desarrollo infantil integral de la primera infancia, sostenible en el tiempo, que supere los tiempos políticos y que logre articular, en el marco de los objetivos y metas nacionales, la acción del gobierno nacional, gobiernos locales, comunidades y familias.

2. Es necesario fortalecer y proteger la inversión pública para erradicar la desnutrición crónica infantil, mejorar la cobertura de los centros de desarrollo infantil y el acceso a la educación inicial.

3. Es necesario fortalecer las mesas sectoriales cantonales y parroquiales sobre DCI con activa presencia de los gobiernos locales y comunidades.

4. Es necesario fortalecer un sistema de cuidados que conjugue elementos alimentarios, economías familiares, hábitos y comportamientos para el cuidado y desarrollo infantil, servicios, así como el fortalecimiento del vínculo afectivo en los procesos prenatales y del desarrollo infantil de manera integral.

5. Impulsar políticas de protección para las madres embarazadas y generar acciones de prevención.

Fuente: archivo fotográfico ChildFund

VI. Educación

Presentamos la situación del sistema educativo, desde tres dimensiones claves del derecho a la educación de las NNA: i) asistencia y permanencia en el sistema escolar, ii) calidad y logros en los aprendizajes y iii) condiciones de protección y seguridad en los espacios escolares:

Entre 2009 y 2022 la tasa neta de asistencia escolar pasó del 51,8 % al 78,7 % en bachillerato y en educación general básica de 93,45 % al 95,45 % (MINEDUC, 2022c). Esto revela un significativo crecimiento de la oferta de educación básica superior y de bachillerato en todo el país. Las cifras también revelan que, desde 2022, la tasa neta de asistencia de las niñas ha disminuido, develando que a partir de la pandemia más niñas que niños han acumulado rezago escolar. En Ecuador más de 5 millones de personas de 18 años y más no han concluido el Bachillerato y de ellos, la mitad, ni siquiera ha concluido los diez años de educación básica (MINEDUC, 2022b). Los años promedio de escolaridad de la población mayor de 24 años fue, en el 2009 de 9.08 años y el 2022 fue de 10.37 años de escolaridad (INEC, 2023a). Al país le ha tomado 13 años aumentar 1 año de escolaridad promedio de su población. Buena parte de este escaso crecimiento lo encontramos en los sistemas de cuidado a la primera infancia y educación inicial, básica y bachillerato.

Existe una falta de oferta pertinente y articulada al sistema escolar general para que las niñas(os) de zonas rurales deban interrumpir su proceso educativo especialmente cuando su continuidad es por embarazo, tareas domésticas y violencia.

En cuanto a exclusión, el país no cuenta con datos censales de NNA de 5 a 17 años fuera del sistema educativo. Con datos del propio MINEDUC y del INEC, UNICEF ha calculado para el 2021 que al menos 251.227 NNA están excluidos y con rezago educativo, es decir, 1 de cada 10 adolescentes y 1 de cada 20 niñas(os) están fuera del sistema escolar (UNICEF, 2022). Si a esta realidad sumamos diversas evidencias que muestran la fragilidad de la permanencia en el sistema educativo, sobre todo desde la pandemia (MINEDUC, 2022a)[1], es fácil colegir que actualmente al menos 350.000 NNA están fuera del sistema educativo ecuatoriano y 400.000 se encuentran en sobreedad. El MINEDUC ha desarrollado e implementa una modalidad de atención al rezago escolar severo, con una cobertura anual promedio de 5.000 NNA que están dentro y fuera del sistema.

Entre las causas que explican la exclusión educativa, se destacan dos: i) los dos años (2020 – 2022) en los cuales la escuela cerró sus puertas y pasó a modalidad virtual, significaron para miles de NNA dos años sin aprendizajes y sin relación pedagógica con sus maestros, lo cual ha provocado la interrupción de estudios y exclusión, y ii) el "sin sentido de la escolaridad" que los adolescentes van configurando en sus imaginarios: de acuerdo al INEC (2022b), el 37 % de adolescentes que están por fuera señalan como causa el hecho de "no estar interesado". Tenemos, por tanto, una población adolescente en extremo riesgo de involucrarse (o seguir involucrándose) en contextos de violencia.

[1] MINEDUC constató que en el año 2022 la matrícula nacional disminuyó en cien mil matriculados.

1 de cada 5 estudiantes que ingresaron a educación básica no continuarán en el bachillerato y 1 de cada 3 no culminara el bachillerato. Entre 600 y 900 mil menores de 5 años se encontrarían por fuera de los servicios de cuidado, desarrollo infantil y educación inicial.

Logros en los aprendizajes

De acuerdo a los resultados de la evaluación nacional Ser Estudiante 2023 (INEVAL, 2024), en Matemática 4 de cada 10 estudiantes que finalizan la Educación Básica y 3 de cada 10 que finalizan el Bachillerato alcanzaron el nivel mínimo de la competencia, es decir, lograron desarrollar los aprendizajes indispensables establecidos en el Currículo Nacional. En el caso de Lengua y Literatura, 4 de cada 10 estudiantes que finalizan la Educación Básica y 1 de cada 10 que finaliza el Bachillerato, alcanzaron el nivel mínimo de competencias.

Estos resultados, por ser globales, invisibilizan las diferencias ligadas a inequidades en el acceso y la permanencia. Es la población más pobre -por tanto, la mayoría- la más afectada por el cierre de las escuelas, ya sea por la pandemia o por desastres naturales y violencia. Los peores resultados en los logros de aprendizaje corresponden a quienes tienen menores oportunidades. Tras de esto hay diversos problemas estructurales, por ejemplo, la ausencia de acompañamiento pedagógico a los docentes y las tensiones entre la lógica curricular establecida desde el nivel central y la realidad, condiciones y requerimientos de la gestión pedagógica en las escuelas.

Protección y seguridad en los espacios escolares

Las escuelas y colegios del país han sido sobrepasadas por la violencia que ha penetrado el tejido social. Diversas evidencias y alertas se han producido en los últimos años: abuso sexual de docentes, acoso escolar, suicidio de adolescentes, expendio de drogas dentro de los colegios, prácticas de extorsión e intimidación a alumnos y a maestros, reclutamiento forzado de a NNA. De acuerdo a información oficial, 6 de cada 10 adolescentes han sufrido algún tipo de bullying, sobre todo de compañeros o compañeras[2]. Se han detectado 20.000 casos de violencia dentro y fuera del sistema educativo. No existen datos sobre la niñez de la diversidad sexual.

En los últimos años, la violencia producida por el narcotráfico y la presencia de GDO, se ha extendido a zonas y barrios focalizados en todo el país, especialmente en las provincias de Guayas, Esmeraldas y Manabí. Las escuelas y colegios de dichas zonas viven situaciones cotidianas de enfrentamiento entre GDO, balaceras, extorsiones a NNA, familias y docentes, amenazas, sicariato y reclutamiento de NNA, etc. Como consecuencia, las familias, las NNA y comunidades en múltiples zonas del país conviven en entornos de

[2] Revista Vistazo, publicación de mayo 2023.

miedo y terror, es decir, en condiciones y *climas escolares* de desconfianza e inseguridad que limitan y anulan todo proceso de aprendizaje.

La situación se ha extremado a partir de la emergencia del Covid-19 y la violencia ascendente de los últimos años: ahora el país cuenta con miles de NNA en pobreza y pobreza extrema que ya acumulan al menos cuatro años de estar matriculados en un sistema educativo intermitente, que no llega a ellos, que se cierra y se abre frecuentemente, al vaivén de las circunstancias y bajo el mito de la continuidad a través de la virtualidad. Se trata de al menos cuatro promociones de NNA con una deficiente experiencia escolar, reducida a poco o a nada.

Las respuestas desde el MINEDUC han privilegiado la definición e implementación de protocolos para garantizar la protección de NNA en los recintos escolares, impulsando estrategias de atención y protección a través de los departamentos de consejería estudiantil, los cuales están totalmente rebasados. De igual manera, la política pública ha enfatizado en diversas estrategias enfocadas en promover planes institucionales de seguridad y acciones de vigilancia de los recintos educativos, con presencia policial en los entornos escolares. El MINEDUC ha admitido que las causas son multidimensionales pero que, en el contexto de empobrecimiento e inseguridad que vivimos desde 2019, las NNA son reclutada(os) por GDO. No hay información del impacto de estas medidas ni evidencias de que la situación haya mejorado. Los DECE tienen un déficit de 4000 unidades y el tema de la salud mental de los NNA no tiene una respuesta satisfactoria.

Si observamos la escuela ecuatoriana en las últimas décadas podemos colegir que ha sido atrapada por una exacerbante normativa regulatoria y burocrática que ha invadido al sistema educativo y ha reemplazado en el aula la preocupación pedagógica (y por las NNA), por procedimientos y ritos burocráticos y administrativos. Buena parte se explica por un modelo "del centro a la periferia", que se ha fortalecido en el tiempo y que no ha hecho más que vaciar de pedagogía a la escuela, cuyas aulas están atrapadas entre la instrucción normativa que establece el centro y la retórica de la *adecuación y la adaptación* de tal normativa o lineamiento curricular. Las condiciones complejas que vive la comunidad educativa en el país, demandan de miradas y respuestas para el corto y el largo plazo: respuestas inmediatas a crisis latentes, a la vez que el desarrollo de acciones sostenidas que impulsen cambios estructurales de la educación.

Recomendaciones

1. Fortalecer las políticas de inclusión educativa para todos los NNA bajo un enfoque cultural y diversidades. Las cifras crecientes de exclusión y la fragilidad de la permanencia de NNA de sectores vulnerables, demanda la urgente ampliación de la cobertura de modalidades de re-escolarización y atención al rezago escolar severo. En distintos contextos, es necesario articular alternativas de inclusión educativa de adolescentes y jóvenes con alternativas de capacitación en oficios y generación de recursos.

2. Desarrollar alternativas de apoyo escolar y prevención del trabajo infantil para fortalecer la permanencia de las NNA en las escuelas. El sistema educativo requiere

generar estrategias efectivas y urgentes para abordar el *rezago en los aprendizajes* que se exacerbó en la pandemia y que actualmente se expresa en miles de NNA que cursan diferentes grados, sin los aprendizajes elementales de lectura y matemática, lo cual irremediablemente deviene en exclusión y trabajo infantil.

3. Desarrollar alternativas flexibles para asegurar la continuidad educativa de niñas(os) de escuelas uni, bi y pluridocentes, en particular de zonas rurales dispersas de todo el país.

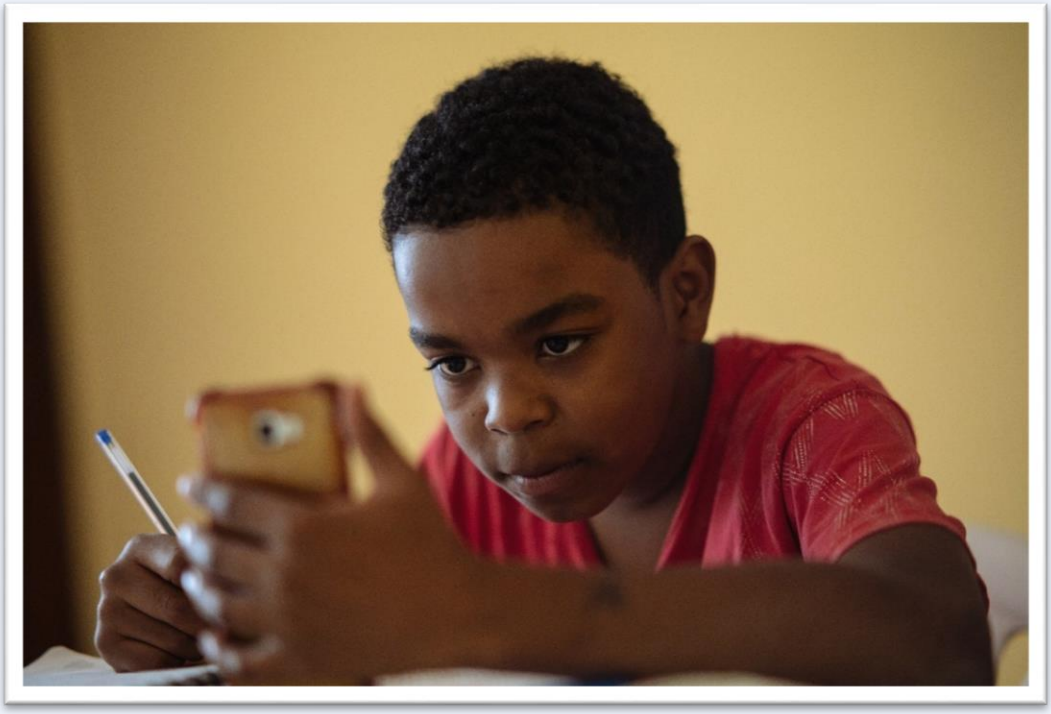
4. Promover de manera prioritaria espacios barriales y comunitarios de desarrollo creativo, recreativo, culturales y de alternativas no formales de NNA y jóvenes para superar el miedo, la incertidumbre y la inseguridad se han apoderado de la escuela y la familia.

5. Avanzar hacia un modelo de gestión que asegure capacidades pedagógicas y decisionales en el territorio, con estrategias de acompañamiento pedagógico a los docentes en las aulas y mecanismos activos de participación de las NNA en la vida escolar.

6. Fortalecimiento urgente de los DECE con los recursos humanos y presupuestarios necesarios para superar el déficit que existe y mejorar el servicio.

7. Establecer con claridad el carácter y estructura de las Juntas Distritales con el fin de asegurar los derechos de los NNA y organizar la resolución de los conflictos articulado con los sistemas locales de protección.

8. Desarrollar un Sistema de información transparente que permita dar seguimiento a la situación de los derechos de los NNA en el sistema educativo, las denuncias realizadas y sus resultados.



Fuente: archivo fotográfico ChildFund

VII. Principios generales

i. No discriminación contra niñas, niños y adolescentes

"Escucharlos, entenderles, pero principalmente no juzgarlos es una de sus principales demandas" (Cevallos, 2024, p. 136). Actualmente la sociedad civil cuenta con reportes de NNA que viven en sus familias, comunidades, escuelas y espacios públicos situaciones en las que han sido discriminados por estereotipos basados en su identidad y orientación sexual, nacionalidad, etnia, por atravesar un embarazo o por haber sido reclutados forzosamente por GDO. Estas vulneraciones a su dignidad y derechos los han encasillado como problemáticos/as, conflictivos/as e incluso delincuentes. A su vez, perpetua una estructura violenta que naturaliza, desde el Estado y la sociedad, tratos excluyentes, violentos, crueles y degradantes hacia ellas y ellos y provocan en sus vidas sentimientos de inseguridad, angustia, rechazo hacia sí mismas(os), autoagresiones, depresiones e incluso suicidio.

No fue posible acceder a datos de JCPD o de la FGE sobre casos de discriminación contra NNA, lo que evidencia barreras en la presentación de denuncias y en el proceso de protección y restitución de derechos. Tampoco es posible identificar si se ha dado atención especializada en entidades públicas a NNA víctimas de discriminación, en áreas como psicología, trabajo social, etc. Es fundamental auspiciar el reconocimiento en sus diversidades.

Recomendaciones

1. Sistematizar información, de acceso público, sobre denuncias de discriminación recibidas por las JCPD y FGE, que permita activar mecanismos de protección y restitución de derechos, y tomar decisiones de política pública.

2. Establecer mecanismos efectivos de denuncia y seguimiento de casos de discriminación contra NNA, que sean accesibles y transparentes, incluyendo la creación de sistemas de reporte en línea, líneas telefónicas gratuitas y capacitación.

3. Implementar acciones concretas, en el contexto de la declaratoria de conflicto armado no internacional, para prevenir discriminación a NNA por las fuerzas públicas y sociedad civil, a través de programas de sensibilización y capacitación y la adopción de protocolos de protección.

4. Asegurar el acceso universal de NNA a servicios básicos como educación, salud, alimentación y justicia en áreas rurales y comunidades indígenas, afroecuatorianas,

montuvias y campesinas, a través de programas y políticas inclusivas y con pertinencia cultural.

5. Transverzalizar la prevención de discriminación a NNA con base en su identidad y orientación sexual, nacionalidad, etnia, etc. en todos los programas y políticas dirigidas a ellas(os), principalmente en los ámbitos de educación, salud, inclusión socio-económica y seguridad.

6. Garantizar el acceso a servicios especializados en psicología, trabajo social y otras áreas para NNA que han sufrido discriminación, como parte de la restitución de sus derechos.

Fuente: archivo fotográfico Daniëlle Children's Fund

VIII. Salud básica y bienestar

i. Salud

Según fuentes oficiales (citadas por Cevallos, 2024), además de la incidencia de enfermedades fácilmente prevenibles, la DCI en la primera infancia y las deficiencias en inmunizaciones3, son varias las problemáticas que enfrentan las NNA en materia de salud.

Cada semana se registran 37 partos de menores de 14 años y cada 28 minutos de una adolescente entre los 15 y 17 años. El 25 % de las adolescentes afrodescendientes entre 15 y 19 años son madres, sobre el 16,7 % de las no afrodescendientes. Además, dedican un promedio de 31 horas semanales al trabajo doméstico no remunerado en sus hogares. La mayoría de ellas abandona sus estudios por esta razón.

La principal causa de morbilidad de niñas(os) menores de 1 año son afecciones originadas en el periodo perinatal. Enfermedades del sistema respiratorio y enfermedades infecciosas y parasitarias son la principal causa de atención hospitalaria en menores de 5 años. Entre los 10 y 14 años, así como entre los 15 y 19 años, las atenciones hospitalarias se centran en traumatismos, envenenamientos y otras consecuencias de causa externa, y enfermedades del aparato digestivo. 4 de cada 10 NNA entre 10 a 17 años están expuestos al humo del tabaco; y consumen cigarrillos, puros, pipas árabes, tabaco de aspirar o masticar un 4,3 %. El consumo de alcohol de NNA entre 10 y 17 años se encuentra en el 7,6 %.

La influenza y neumonía fueron, en 2022, la tercera causa de muerte de NNA, seguida de la neoplasia maligna del tejido linfático4. La quinta causa de muerte (5,5 % de las defunciones), son las lesiones autoinfligidas intencionalmente; es decir, se registraron 120 suicidios de NNA desde los 9 años de edad.

Según el estudio citado, dos tercios de NNA encuestados menciona estar sano y sin enfermedades al momento de la encuesta. Un 24 % de los menores de 9 años y un 30 % de entre los 10 y 17 años experimenta ocasionales o continuos problemas de salud, mientras que entre los mayores de 10 años hay un 7 % que padecía alguna enfermedad o dolor. 1 de cada 2 NNA entre 5 y 17 años ha recibido, en el último mes, alguna atención en salud, consulta médica, asistió a la enfermería o recibió algún tratamiento. Los principales factores asociados a la inasistencia en salud tienen que ver con enfermedad y razones económicas. Un 42 % de mayores de 10 años señala que su estado de salud ha sido una de las razones de inasistencia.

[3] Revisar acápite sobre desarrollo infantil.

[4] Si sumamos todos los tipos de neoplasias malignas, esta sería la principal causa de muerte, con 242 casos.

Recomendaciones

1. Fortalecer la implementación de la Política Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes (PIPENA) 2018 – 2025, con asignación de recursos adecuados y coordinación efectiva entre entidades gubernamentales, OSC y el sector privado. Además, promover la participación activa de las comunidades, especialmente de las niñas y adolescentes, en su diseño e implementación, asegurando que sea culturalmente sensible y respetuosa de los derechos humanos.
2. Reactivar la política pública de salud mental, fortaleciendo los servicios de atención psicológica y psiquiátrica, con énfasis en la detección temprana, el tratamiento oportuno y la prevención de trastornos mentales. Esto incluye la implementación de programas de salud mental en comunidades y escuelas, así como la capacitación del personal de salud en la identificación y manejo de problemas de salud mental enfocados en la atención de la depresión, ansiedad y prevención de las lesiones autoinfligidas y el suicidio.
3. Sostener y ampliar la cobertura de inmunizaciones, garantizando el acceso equitativo a vacunas preventivas para enfermedades transmisibles. Mejorar la infraestructura y logística para la distribución de vacunas, la promoción de campañas de concientización y la colaboración con organismos internacionales para acceder a nuevas vacunas y tecnologías de inmunización.
4. Reactivar la política pública de prevención y atención del consumo problemático de drogas. Se requiere que el MSP cuente con servicios propios de atención y regule los centros privados de atención de personas con consumo problemático de drogas y adicciones.
5. Implementar, desde el gobierno nacional y gobiernos locales, campañas comunicacionales enfocadas en la prevención de enfermedades del sistema respiratorio, infecciosas y parasitarias y del sistema digestivo.
6. Aumentar la inversión pública desde los GAD en la ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado, así como uso seguro del agua y sistemas alternativos de saneamiento.
7. El MINEDUC debe promover y fortalecer la educación integral en sexualidad en todos los niveles educativos. El MSP debe garantizar servicios de salud sexual y reproductiva accesibles, asequibles y de calidad para las NNA y sus familias, incluyendo anticoncepción, atención prenatal, atención durante el parto y postparto, así como servicios de planificación familiar.
8. El Estado debe garantizar, en todos los niveles, el cumplimiento de la Sentencia 34-19-IN/21, de la Corte Constitucional sobre la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en caso de violación, poniendo énfasis en el derecho de las niñas y adolescentes a un aborto seguro y legal.
9. Es necesario promover políticas y acciones afirmativas que reconozcan y respeten la diversidad sexual y de género, garantizando el acceso a servicios de salud adaptados a las necesidades específicas de las personas LGBTIQ+.
10. En situaciones de emergencia y crisis humanitarias, se debe garantizar el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva para niñas y adolescentes, incluyendo la atención obstétrica de emergencia y el suministro de anticonceptivos y servicios de planificación familiar.

ii. Derecho a la supervivencia en contextos de pobreza y cambio climático

El cambio climático exacerba los desafíos de la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, porque: amenaza la disponibilidad de agua potable, la calidad del aire y la seguridad alimentaria; tienen impacto directo en el derecho a la educación y la vivienda digna; pone en riesgo la salud física y mental de los NNA, con aumento en la incidencia de enfermedades respiratorias, desnutrición y estrés psicológico; y compromete su derecho a un medioambiente sano y equilibrado.

1 de cada 8 hogares de NNA no cuenta con sistemas de recolección de basura, con mayor prevalencia en áreas rurales e indígenas. 1 de cada 5 viviendas con NNA no tiene conexión a agua potable y alcantarillado. Más de un tercio de niñas(os) menores de 5 años consume agua con presencia de heces fecales. El 18,3 % de viviendas presentan hacinamiento, con un porcentaje mayor en viviendas con presencia de NNA. 3 de cada 7 hogares con NNA no tienen acceso a servicios básicos, con una mayor prevalencia en la población rural, indígena y montuvia (Cevallos, 2024).

Es paradigmático el caso "Mecheros" en el que 9 niñas de la Amazonía presentaron una acción de protección contra los Ministerios de Energía y Minas y del Ambiente por la quema de gas natural en mecheros. Pese a que la Corte Provincial de Sucumbíos ordenó que se apaguen los mecheros el 26-01-2021, esta orden ha sido sistemáticamente incumplida por el Estado (Montaño, 2022).

Recomendaciones

1. Formular y fortalecer las medidas de adaptación y resiliencia ante el cambio climático, con un enfoque específico en la protección y seguridad de NNA frente a desastres naturales. La contribución determinada a nivel nacional para el período 2020-2025 debe ser revisada y actualizada, para garantizar que aborde de manera efectiva los impactos del cambio climático en la niñez. Esto incluye la incorporación de enfoques participativos en la identificación de riesgos, la planificación de respuestas y la toma de decisiones sobre políticas y programas relacionados con el clima y el medio ambiente.

Fuente: archivo fotográfico ChildFund

IX. Violencia contra niñas, niños y adolescentes

Ecuador atraviesa por una situación grave de inseguridad, violencia, desigualdad, pobreza y desempleo, que afecta a familias y comunidades y que agrava las expresiones de violencia hacia NNA. Por ejemplo:

- El 51 % de niñas(os) de 1 a 5 años sufrió maltrato físico, con mayor incidencia en el sector rural (INEC, 2018).
- 7.000 adolescentes entre 12 y 14 años están casados, divorciados o viudos (INEC, 2022b).
- Entre 2021 y 2023, se contabilizaron 11.390 embarazos de menores de 14 años en Ecuador (MSP, citado por Vistazo, 2023).
- Entre 2014 y 2018, la FGE reportó 7.531 denuncias por violencia sexual contra NNA (Asamblea Nacional, 2018). Entre 2018 y junio de 2023, las denuncias llegaron a 51.235, con un incremento del 680 % entre los dos periodos y un rango de impunidad del 95 % (DPE, 2023).
- Solo en 2022, el MINEDUC (2023) reportó 607 casos de acoso escolar: el 43,3 % corresponden a mujeres y el 54,5 % a hombres.
- En 2022[5], el MSP reportó que las tres primeras causas de muerte en NNA entre 5 y 17 años son violentas: 12,5 % por accidentes de tránsito, 10,4 % por homicidios y 7,7 % por suicidio (INEC, 2022a).
- De las denuncias de maltrato recibidas por DINAPEN en 2020, el 77 % corresponden a maltrato intrafamiliar, incluyendo negligencia (55,4 %), maltrato físico (24,9 %) y maltrato psicológico (19, 4 %). En el 44 % de casos, el maltrato es ocasionado por las madres y el 30 % por los padres; el 26 % restante se da por parte de tíos, hermanos, padrastros y novios. (Machado, 2021).
- Según datos de 2018, el 45 % de mujeres adolescentes de 15 a 17 años ha sufrido violencia a lo largo de su vida (INEC, 2019).
- En 2023 se registraron 238 feminicidios, con 23 víctimas menores de edad y con al menos 120 NNA en orfandad materna (Fundación Aldea, 2023).

Sin embargo, el país no cuenta aún con un marco normativo actualizado, ni con política pública o instrumento de planificación nacional para prevenir y enfrentar la violencia y el maltrato contra NNA, que conjugue intersectorialmente la prevención, atención, protección, restitución y reparación de derechos. Esta ausencia se traduce en acciones descoordinadas, aisladas e insuficientes.

En el MIES, el Plan Nacional de Prevención de la Violencia Contra la Niñez y Adolescencia y de Promoción de Parentalidades Positivas, aprobado en 2018, no tiene carácter

[5] Aún no son públicos los datos del 2023.

interinstitucional (sólo fue adoptado por el MIES) y nunca se ejecutó. En el MINEDUC, si bien existen avances sectoriales en la construcción de protocolos para actuación en casos de violencia, incluida la violencia sexual, se verifican limitaciones en su implementación, debido principalmente a la baja cobertura de procesos de sensibilización y capacitación al personal y a la falta de seguimiento y monitoreo en la aplicación de los instrumentos. Un avance importante es la Estrategia Nacional de Educación Integral en calidad (ENEIS), en cumplimiento de las recomendaciones de la Corte IDH por el caso de Paola Guzmán.

El MIES desconoce su rol de articulación intersectorial (establecido en la LOCNI de 2014) y asume únicamente sus atribuciones en la prestación de servicios de protección especial, que se reducen a la atención de NNA privados del cuidado familiar o en situación de trabajo infantil o mendicidad (DPE, 2023, p. 48). Los servicios de protección dirigidos a víctimas de violencia son ejecutados a través de OSC mediante la firma de convenios financiados con recursos de inversión, es decir, no permanentes.

El MMDDHH cuenta con un Plan para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Niñas, Niños y Adolescentes, que incluye a niñez y adolescencia únicamente como víctimas subsidiarias de la violencia contra las mujeres adultas. Hay una sobreposición de competencias entre MIES y MMDDHH que no se ha resuelto. La competencia en la prevención de la violencia, que ambas instituciones tienen, no es ejercida por ninguna.

Recomendaciones

1. En el marco del restablecimiento del SNDPINA (Pacto por la Niñez y Adolescencia y Compromiso por la Niñez y Adolescencia, 2024), definir la rectoría de la política frente a la violencia contra NNA, y de las responsabilidades de las entidades vinculadas a esta política.
2. Formular y ejecutar el Plan para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra NNA, de carácter intersectorial, interinstitucional y descentralizado, dotado de los recursos organizativos, técnicos y financieros necesarios para su cumplimiento, incluyendo mecanismos participativos de monitoreo, seguimiento y evaluación.
3. Establecer un modelo de gestión de la atención, protección y restitución de derechos específica y especializada para NNA víctimas de violencia que garantice la sostenibilidad y la calidad de los servicios, asignando recursos de gasto corriente (permanentes) para su funcionamiento.
4. Impulsar estrategias comunitarias, participativas e interculturales que apunten al cambio cultural frente a la violencia contra NNA.
5. Formar y sensibilizar a funcionarios responsables para garantizar acciones de prevención de la violencia, y de protección, restitución de derechos y reparación cuando sea necesario.
6. La política social dirigida a niñez y adolescencia que viven o están en riesgo de vivir violencia necesita un cambio de enfoque, que pase de una oferta discrecional de servicios, al cierre de brechas de protección, respondiendo a las características de los territorios y las comunidades.

X. Explotación sexual comercial en el Ecuador

La explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes (ESCNNA) abarca diversas formas de actividad sexual que generan beneficios económicos o intangibles para los explotadores. Esta explotación se realiza a través de abusos de poder, coerción u otros medios contra las NNA. Las modalidades de ESCNNA incluyen el uso de NNA con fines sexuales, pornografía, turismo sexual, explotación a través de tecnologías de la información, trata con fines sexuales y matrimonio temprano.

Estas modalidades de explotación están interconectadas, desde la captación inicial en redes sociales y el uso de TIC, hasta acciones como el grooming o la sextorsión, que implican amenazas de publicar material sexual explícito de la víctima en redes sociales sin su consentimiento, con el objetivo de dañar, humillar, explotar u obtener beneficios.

El encadenamiento de delitos en la explotación sexual de NNA tiene graves repercusiones en su salud mental, emocional y física, incluyendo riesgos de suicidio, enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados y adicciones a sustancias psicoactivas utilizadas como mecanismo para aliviar la ansiedad y el dolor emocional y físico al que están expuestos. El aumento de la pobreza y el abandono escolar incrementan la vulnerabilidad de NNA al trabajo infantil y la explotación sexual, agravados por la pandemia y por normas socioculturales como el machismo y el adultocentrismo, que contribuyen a perpetuar la violencia intrafamiliar y normalizar formas más graves de violencia. (ECPAT, 2022).

Los más afectados son las NNA con discapacidad o en situación de movilidad humana. Esta situación se agrava con el acceso cada vez mayor y a tempranas edades a internet y redes sociales, “donde la delincuencia transnacional también ha extendido su campo de acción para captar víctimas para el comercio sexual” (ECPAT 2016, Pág. 100)

La población en movilidad humana, especialmente de NNA, enfrenta una alta vulnerabilidad a la explotación sexual, tanto dentro como fuera de su país de origen. Los consulados deben establecer vínculos con organizaciones de derechos humanos para brindar apoyo a los NNA en situación de vulnerabilidad y contactar a sus familiares cuando sea posible. Sin embargo, la falta de respuesta de algunos gobiernos y la ausencia de documentación pueden obstaculizar el acceso de los NNA a sus derechos. (Entrevista a funcionaria del MREMH, 2023)

En relación a la ocurrencia de la ESCNNA, la percepción de NNA líderes y lideresas, así como por parte de personas adultas que son parte de mecanismos de protección comunitaria, es que la explotación sexual comercial se da sobre todo con fines de explotación sexual. La FGE registró 87 NNA víctimas del delito de prostitución entre enero de 2017 y julio de 2022 (ECPAT 2022, pág. 7) Este fenómeno abarca actividades relacionadas con el modelaje y la prostitución de hijos e hijas por parte de sus progenitores.

A pesar del subregistro y la falta de visibilidad, la utilización de NNA en la prostitución es frecuente en el país y está estrechamente vinculada y encubierta dentro del comercio sexual de adultos. Según un estudio de la OIT, aproximadamente 5.200 de las 25.000 mujeres en prostitución en Ecuador son adolescentes, y el 98% tiene entre 15 y 17 años. Se

estima que en el 75% de los establecimientos de comercio sexual hay al menos una adolescente involucrada. (ECPAT, 2016)

Una modalidad de utilización de NNA en prostitución que se visibilizó en los últimos años es la "prepago", que no implica la exposición del cliente en un centro de tolerancia, pues el contacto se da de forma discreta con la víctima o empresa, a través de llamadas o una página web. Esta modalidad es muy difícil de identificar y controlar.

Aunque no existen datos concluyentes sobre la ocurrencia de esta modalidad del delito en contra de hombres, es probable que esto se deba a un subregistro mayor que en el caso de las mujeres, debido a las concepciones predominantes sobre la masculinidad. (ECPAT 2022)

Según datos de la Fiscalía, respecto al delito de "pornografía con utilización de NNA" se registraron 81 casos en 2019, 119 casos en 2020 y 131 casos en 2021. Respecto al delito de "comercialización de pornografía con utilización de NNA" se registraron 17 casos en 2019, 20 casos en 2020 y 21 casos en 2021. Respecto a ambos delitos en conjunto, entre 2017 y julio de 2022 se han identificado un total 299 NNA víctimas. Si se analizan sus características, en el 72.9% las víctimas tenían entre 13 y 17 años y un 25.4% entre 6 y 12 años. La mayoría (89.2%) eran niñas y adolescentes de sexo femenino. (FGE, 2022). Es importante mencionar que uno de los elementos que se ha evidenciado es el consumo de material de explotación sexual (pornografía) de NNA por parte de adolescentes.

Sobre la trata de NNA con fines de explotación sexual, la policía especializada en niñez y adolescencia plantea que los datos recogidos desde el 2005 muestran una tendencia creciente de este tipo de delito. Así, en el 2005 se registraron 99 denuncias y en el 2009 se alcanzó el número de 882, incremento que, según las autoridades, obedece por un lado a una mayor incidencia y por otro a una creciente cultura de denuncias. La mayor parte de las víctimas de esta modalidad de ESCNNA, son mujeres adolescentes entre 15 y 17 años, migrantes de ciudades pequeñas y con condiciones de maltrato y discriminación preexistentes. Además, existen evidencias de incidencia de la trata sexual en personas LGBTQI+, refugiados y migrantes. (ECPAT, 2022)

Sobre explotación sexual de NNA en viajes y turismo, esta vulneración es cometida por turistas sexuales internacionales, pero "también pueden ser personas que viajan dentro de su país o región" (ECPAT 2016). Las víctimas, en casos de turismo interno, suelen ser, al igual que en las modalidades precedentes, jóvenes mujeres entre 15 y 17 años provenientes de la región costa, mientras en casos de turismo externo, suelen ser ofertadas y solicitadas niñas de menos de 12 años.

Matrimonio infantil y uniones tempranas se refiere a "un matrimonio en el cual al menos una de las partes aún no ha alcanzado la mayoría de edad. También se refiere al acto de casar a niñas, niños o adolescentes, por lo general niñas, con o sin su consentimiento" (ECPAT, 2022). Según datos de UNICEF, en la región de América Latina las uniones tempranas son predominantemente informales y se dan debido a prácticas tradicionales de comunidades indígenas y afro-ecuatorianas, por embarazo adolescente (muchos de los cuales son producto de violaciones) y violencia intrafamiliar. Cuando la unión temprana implica la trata interna con fines de explotación sexual se configura como una de las modalidades de ESCNNA. Esto sucede cuando las familias dan en matrimonio o unión temprana a sus hijas a cambio de pagos económicos o bienes materiales. En el año 2023, de acuerdo al Estudio Niñez y Adolescencia en 360º, 100.957 niñas, niños, adolescentes y jóvenes comprendidos entre 12 y 19 años registran algún tipo de unión de hecho o de derecho; 5.217 de estos casos se encuentra en la población entre 12 y 14 años.

En la actualidad, estamos presenciando la emergencia de nuevas modalidades vinculadas a la ESCNNA, junto con una notable sofisticación en los métodos utilizados para cometer estos delitos a través de internet. Este fenómeno se desarrolla en un contexto marcado por la falta de políticas de ciberseguridad específicas para NNA, así como una limitada acción por parte de los actores públicos.

Además de esta carencia, según la Unidad de Ciberdelito de la Policía Nacional, una de las dificultades más significativas para llevar a cabo la investigación de estos delitos es la coordinación con las empresas privadas que son propietarias de las redes sociales, muchas de las cuales no están establecidas en el país. Este proceso consume una cantidad considerable de tiempo. A esto se suma la naturaleza volátil de los espacios digitales, lo que conlleva a la impermanencia de los datos.

Otra dificultad es la vinculación de los delitos de ESCNNA que ocurren en plataformas digitales con redes transnacionales, lo cual complica el proceso de detección y gestión de casos, debido a problemas relacionados con la comunicación con los gobiernos donde se encuentren las personas vulnerables, sus respectivas legislaciones y la predisposición a colaborar.

La falta de sensibilización y capacitación en las instituciones públicas contribuye a una gestión deficiente de los casos de explotación sexual, lo que resulta en la revictimización de las personas afectadas y en un subregistro de los casos. Esto se refleja en informes oficiales que no abordan adecuadamente la problemática. Además, muchas víctimas no se identifican como tales, dificultando el cumplimiento de sus derechos y obstaculizando los procesos de denuncia e investigación. El 90% de casos están relacionados al tema de trata y explotación sexual. (Entrevista a funcionaria de casa de acogida Casa Linda, 2023, casos que llegan a una de las casas que tiene el MIES en Machala).

Fuente: archivo fotográfico Daniëlle Children's Fund

Esta falta de registro lleva a una invisibilización de la explotación sexual comercial, a pesar de que la mayoría de los casos están relacionados con la trata y explotación sexual. Además, el personal de salud y educación a menudo evita presentar denuncias de la ESCNNA por temor a represalias, lo que contribuye al subregistro debido a que no se sienten protegidos/as frente a un proceso legal y, en algunos casos, frente a amenazas por parte de agresores.

La ausencia de una política pública nacional y de una institución rectora en esta materia, así como la falta de responsabilidades claras en las instituciones para prevenir y erradicar la explotación sexual de NNA, son obstáculos importantes. La falta de conocimiento y de acciones de prevención contribuyen a la invisibilización del problema.

Es fundamental promover la prevención en todos los ámbitos de la explotación sexual de NNA. Esto implica fortalecer la confianza en las familias, proporcionar información especializada sobre el tema y promover un uso seguro de las TIC.

Por su lado, es importante resaltar, la acción de los Ministerios de Educación y de Salud puesto que es muy importante para trabajar la detección de casos, ya que el ausentismo escolar o alertas que se presenten en la atención en salud a NNA son elementos que pueden indicar la existencia de violencia sexual vinculada o no a la ESCNNA.

Unido a lo anterior, el país tiene un sistema de protección que se muestra como limitado y deficiente por el debilitamiento de las instituciones encargadas de la protección integral y promoción de derechos y por la ausencia de mecanismos para la articulación sistémica.

El COIP, promulgado mediante publicación en el Suplemento del Registro Oficial No. 180 de 10 de febrero de 2014, tipifica conductas referentes a la ESCNNA las cuales, si bien han ido ajustándose a las definiciones establecidas en instrumentos internacionales vigentes en el país, contienen aún elementos que pueden generar dificultades al momento de perseguir estos delitos. Sin embargo, debido al vacío legal existente respecto a la tipología del delito de ESCNNA, la normativa nacional es una limitante para garantizar una adecuada judicialización de este tipo de casos.

Otro tema que se debe garantizar en la gestión de casos es el enfoque de protección integral hacia la víctima por parte de las entidades competentes para materializar el acceso a la justicia, promoviendo un enfoque pro víctima que no la vea como una herramienta para judicializar al agresor. De esta forma, las directrices respecto a la no revictimización y medidas de protección inmediatas se convierten en la diferencia entre la impunidad y la reparación, fortaleciendo el engranaje de todo el personal que trabaja la causa: médicos, peritos y policía.

Recomendaciones

1. Garantizar la colaboración entre las fuerzas del orden a nivel nacional, regional e internacional, para investigar y combatir la ESCNNA y la explotación y el abuso sexual infantil en línea. Esto implica seguir fomentando la cooperación mediante acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales, así como la implementación efectiva de leyes y tratados existentes.
2. Adoptar un enfoque integral que incluya no solo tácticas de la fuerza del orden, sino también leyes y políticas efectivas, coordinación de servicios para víctimas, cooperación entre instituciones y programas educativos y de concienciación sobre ESCNNA y sobre seguridad en Internet para NNA. Esto implica abordar la explotación y el abuso sexual infantil desde múltiples ángulos para garantizar una respuesta efectiva y sostenible.
3. Implementar estrategias de prevención en diversos ámbitos, incluyendo la familia, la comunidad, las instituciones educativas y de salud. Esto implica promover una relación de confianza en las familias, ofrecer información especializada sobre ESCNNA y fomentar un uso seguro de las TIC.
4. Fortalecer el colectivo público – privado para combatir el ESCNNA y la coordinación entre instituciones públicas y privadas, así como con empresas propietarias de redes sociales, para investigar y gestionar los casos de ESCNNA de manera efectiva a nivel nacional como transnacional.
5. Implementar desde el Estado y con apoyo de la sociedad civil, programas educativos sobre el ESCNNA dirigidos a funcionarios públicos y privados de salud y educación para proporcionar información especializada, la detección temprana de casos y la adecuada gestión de denuncias, evitando la revictimización de las víctimas y promoviendo un enfoque pro víctimas. Esto incluye educar a los niños, niñas y adolescentes respecto de la violencia y abuso sexual, rutas de denuncia del ESCNNA, sobre los riesgos en línea y sobre como promover prácticas seguras en Internet.
6. Establecer mecanismos para la articulación sistémica del sistema de protección, fortaleciendo las instituciones encargadas de la protección integral y promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes para garantizar un enfoque de protección integral hacia las víctimas de ESCNNA, asegurando el acceso a la justicia y evitando la revictimización. Esto implica proporcionar medidas de protección inmediatas y promover la reparación integral de las víctimas.
7. Revisar y ajustar la normativa nacional, como el COIP, para garantizar una adecuada tipificación y judicialización de los casos de ESCNNA. Tipificar el delito de explotación sexual de NNA con fines de prostitución, de forma específica e independiente del delito de explotación sexual comercial de adultos.
8. Dada la naturaleza transnacional de la explotación sexual comercial, es fundamental fortalecer la actuación de la Policía de Ciberdelitos, del MREMH y del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información para promover la colaboración con otros países en la detección y gestión de casos, así como la aplicación de políticas de ciberseguridad específicas para NNA.
9. Agilizar los procesos de socialización y capacitación dirigidos al sector privado, sobre el Código de Conducta para la Prevención de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en el Contexto de Viajes y Turismo para prestadores de servicios de Alojamiento Turístico y su Protocolo de Actuación; e, implementar mecanismos para el efectivo seguimiento y control de su cumplimiento.

10. Realizar campañas de concienciación con enfoques preventivos del ESCNNA dirigidos a la sociedad general, que proporcionen información sobre ESCNNA, además de fomentar un uso seguro de las TIC.
11. Promover la cooperación entre empresas privadas y agencias gubernamentales para combatir la explotación y el abuso sexual infantil en línea. Esto puede incluir el bloqueo del acceso de delincuentes sexuales registrados a plataformas utilizadas por NNA, así como invertir en soluciones tecnológicas avanzadas para reducir el tiempo necesario para identificar a los agresores y a las víctimas y para armonizar las prácticas de eliminación de contenido de explotación y abuso sexual infantil.
12. Garantizar la implementación efectiva de las Cámaras Gesell, en todos los cantones del país, tanto a través de la habilitación y formación de profesionales como de la dotación de recursos, espacios físicos y tecnología a las Unidades Judiciales.
13. Apoyar los esfuerzos de la INTERPOL sobre Explotación Sexual de Niños (ICSE) y el Programa de Identificación de Víctimas Infantiles del NCMEC en los Estados Unidos, para identificar a las víctimas y a los autores de explotación y abuso sexual infantil.
14. Fortalecer la investigación y generación de datos sobre la ESCNNA para comprender mejor la magnitud del problema y diseñar intervenciones más efectivas. Esto incluye mejorar los sistemas de registro y desagregación de datos, así como promover estudios e investigaciones sobre esta temática.
15. Realizar evaluaciones periódicas de las estrategias implementadas para combatir la ESCNNA y la explotación y el abuso sexual infantil en línea, con el fin de identificar áreas de mejora y adaptar las medidas según sea necesario.

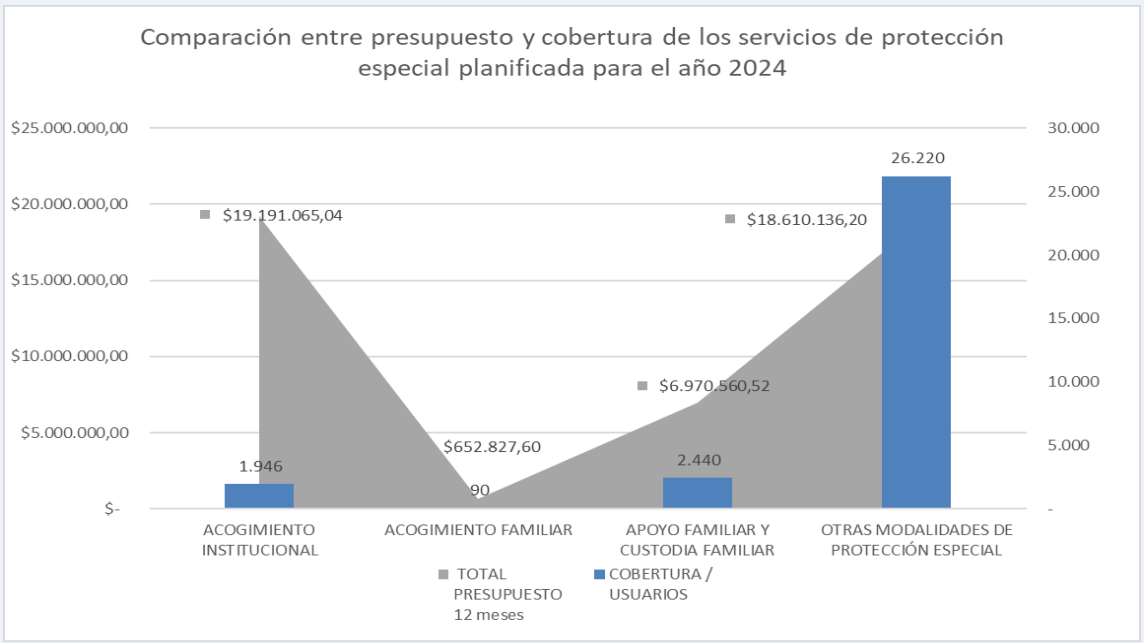
Fuente: archivo fotográfico ChildFund

XI. Entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado (MAC)

Entre 2018 y 2021 hubo avances importantes, basados en las recomendaciones del CRC:

- Norma técnica de MAC, creando servicios de apoyo familiar; custodia familiar y acogimiento familiar.
- Estrategia Nacional de Desinstitucionalización (MIES, 2021).

La estrategia plantea reformar integralmente las MAC, con metas hasta el año 2024. Sin embargo, no es una estrategia intersectorial (incluye sólo al MIES) y no ha sido implementada. Su objetivo es prevenir la separación familiar y su meta es reducir la cantidad de NNA institucionalizados al 5 % (240 NNA), pero a noviembre-2023 había 2.263 NNA (MIES, 2023a). Del financiamiento de las MAC, se destina el 28 % para MAC-BF (base familiar), versus el 85 % planificado en la Estrategia[6]. La situación de NNA en acogimiento institucional es crítica, reportándose serias falencias en los procesos de su ingreso, permanencia (Corte Constitucional, 2021) y egreso (Teleamazonas, 2024).



Fuente: MIES, 2023, Matriz de microplanificación 2024. Elaboración propia [7].

[6] Análisis comparativo, basado en datos de la Estrategia Nacional de Desinstitucionalización y de la Matriz de microplanificación 2024 de MIES.

[7] Las otras modalidades de protección especial son: Centro de erradicación del trabajo infantil, Erradicación de la mendicidad (habitantes en situación de calle), Erradicación del trabajo infantil, Erradicación progresiva de la mendicidad, Movilidad humana- ciudades de acogida y Servicio de intervención psicosocial para la prevención de la vulneración de derechos de NNA en el ámbito familiar y comunitario.

Organizaciones con convenio con el Estado describen la falta de procedimientos formalizados en la firma de convenios y retrasos persistentes en el reembolso de recursos, afectando a la sostenibilidad y calidad de los servicios. El financiamiento de las MAC para 2024 proviene en un 85 % de fondos de inversión y no del gasto corriente estatal (MIES, 2023b).

Los mecanismos de planificación y ejecución financiera obstaculizan una protección y desinstitucionalización efectivas. Desde el pago por niño atendido (obligando a las OSC a devolver recursos si no llenan el cupo); hasta procesos de compras públicas diseñados para adquisiciones masivas y homogéneas, estas prácticas profundizan la institucionalización de las NNA. Hay varios asuntos que reformar, relacionados con presupuestos no centrados en NNA, fichas de costos, compras públicas y entrega de garantías económicas de las OSC para recibir fondos estatales y ejecutar los programas de protección.

El Estado no ha implementado servicios claves para garantizar el derecho a la convivencia familiar y comunitaria: Preventivos, de Investigación y Análisis Previo (Gatekeeping) y de Autonomía. Tampoco desarrolla programas preventivos comunitarios, aunque existen propuestas desde las OSC.

El Acogimiento Familiar tiene una cobertura de apenas 20 NNA. Aunque para 2024 aumentará a 90 NNA, es necesario resolver aspectos metodológicos como: la regularización de acogimientos informales, las campañas para la captación de familias acogientes y su acreditación oportuna.

El Estado declara: 1.941 NNA en acogimiento institucional, mientras el MIES reporta más de 2.198 NNA [8]; 1.912 "NNA acogidos en entornos familiares y comunitarios" (Estado ecuatoriano, 2023), incluyendo a NNA de Apoyo familiar, modalidad que no es de acogimiento porque previene la separación familiar.

Recomendaciones

1. Desarrollar una política pública de prevención y protección de la violencia, con énfasis en la prevención de la separación familiar.
2. Reformar la Estrategia Nacional de Desinstitucionalización para que sea interinstitucional y enmarcada en una política pública nacional de prevención y protección integral a NNA.
3. Reformar el modelo de gestión de los servicios de protección especial:
4. Incorporar el financiamiento de las MAC-BF al presupuesto de gasto corriente.
5. Establecer un sistema de cooperación con OSC centrado en las NNA y no en las instituciones, y que asegure la entrega oportuna y completa de recursos.

[8] La diferencia se explica porque el Estado reportó al CRC únicamente la cantidad de NNA cuyo acogimiento es cofinanciado por el MIES, según los reportes del SIIMIES (Sistema que registra la atención a NNA en organizaciones que tienen convenio con el Estado y no incluye a servicios privados).

6. Crear mecanismos de planificación y ejecución financiera que no incentiven ni profundicen los efectos de la institucionalización de las NNA.
7. Aplicar los principios de necesidad e idoneidad con la ampliación y fortalecimiento de las MAC-BF, con énfasis en:

a) Fortalecer la prevención comunitaria.
b) Instalar servicios preventivos, de investigación y análisis previo y de autonomía.
c) Fortalecer el acogimiento familiar, a nivel metodológico y en el incremento de cobertura.

8. Contar con un sistema informático de registro nominal de NNA en los servicios preventivos, de gatekeeping y de MAC, y de los procesos de su atención y protección.

Fuente: archivo fotográfico ChildFund

XII. Medidas especiales de protección

i. Trabajo infantil

En el PND 2017-2021 había la meta de reducir el trabajo infantil de 4.9 % a 2.7 % hasta 2021 en NNA de 5 a 14 años; y, erradicarlo para el año 2025 (Consejo Nacional de Planificación, 2017, p. 58). Con la crisis económica y la pandemia, el trabajo infantil y la mendicidad se han incrementado significativamente. En el PND 2024 – 2025 la meta es reducirlo a la misma tasa de la que se partió en 2017: 4.9 % (Consejo Nacional de Planificación, 2017, p. 119).

Según INEC, en 2022 trabajaban 270.340 NNA de entre 5 y 14 años; se calcula que actualmente son 370.000 (Cevallos, 2024, p. 22). Aun así, no hay una política de protección integral a NNA trabajadores y no se ha definido la instancia pública responsable de elaborarla y ejecutarla. El Programa de Erradicación del Trabajo Infantil del MDT está actualmente inactivo; el MIES ofrece servicios dispersos y limitados y el MINEDUC implementa un programa de nivelación y aceleramiento con limitada cobertura. Estos programas no responden a una lógica integradora hacia objetivos y metas comunes.

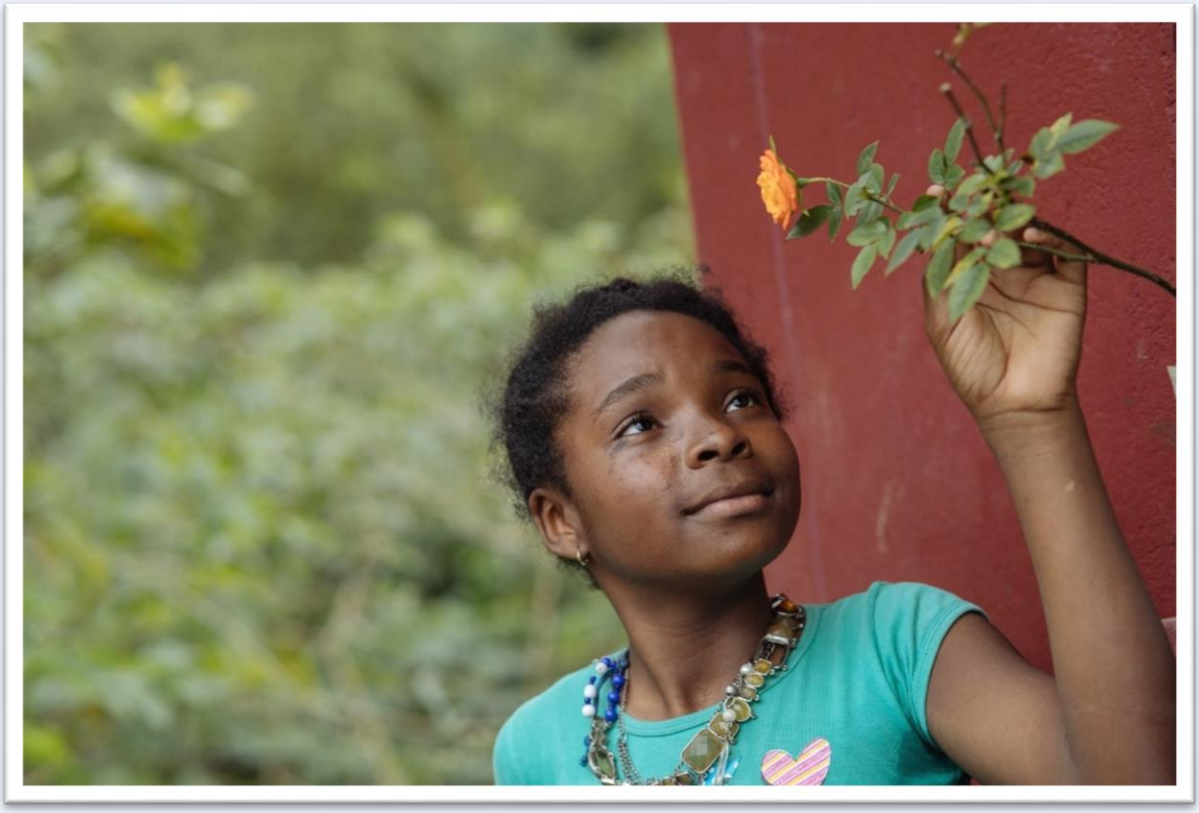
En cuanto a los servicios del MIES, si se suma la cobertura planificada para 2024 de las modalidades "Erradicación del Trabajo Infantil", "Centro de Erradicación del Trabajo Infantil" y "Erradicación Progresiva de la Mendicidad", se atenderá a 14.800 usuarios con un presupuesto de algo más de 13 millones de dólares. La brecha es enorme si se tiene en cuenta que habrían 370.000 NNA en trabajo infantil.

Llama la atención que la FGE reporta apenas 103 noticias del delito relacionadas con trabajo infantil, incluyendo la trata de personas con fines de explotación, en un período de cuatro años. Se desconoce qué casos han terminado en sentencia. El MDT no reporta cuántas sanciones ha impuesto a empresas en las que se registren casos de trabajo infantil, a pesar del antecedente del caso de esclavitud moderna de la empresa Furukawa, en el que se registraron situaciones de explotación infantil, entre otras violaciones de derechos humano (MDT, 2019). A partir de la constatación de que existen NNA campesinas viviendo condiciones de esclavitud, se desconoce si el Estado cuenta con una política de identificación de posibles casos similares. Actualmente el MDT sólo realiza inspecciones con relación a adolescentes de más de 15 años que trabajan en relación de dependencia.

La desarticulación interinstitucional entre el Gobierno, los GAD y las OSC contribuye a la ausencia de mecanismos de referencia y contrarreferencia de casos y en la realización de acciones aisladas sin una visión integral frente al trabajo infantil.

Recomendaciones

1. Definir el organismo rector, responsable de elaborar una política pública y un plan de acción para la erradicación del trabajo infantil, en articulación con los GAD.
2. Levantar información actualizada sobre la dimensión del trabajo infantil, así como información pública y verificable de la cantidad de NNA que desvinculados del trabajo infantil.
3. Establecer un presupuesto adecuado para la erradicación del trabajo infantil que apunte a su prevención, fortalecimiento familiar, atención, además de capacitación y asistencia técnica permanente a los profesionales en territorio.
4. Promover la revisión de las ordenanzas municipales orientadas al control y regulación del trabajo infantil y la mendicidad.
5. Activar el trabajo intersectorial entre la sociedad civil y el Estado.
6. Fortalecer la articulación entre instituciones estatales, OSC y el sector empresarial.
7. Promover la identificación activa, protección y restitución de derechos en casos de NNA víctimas de las peores formas de trabajo infantil.
8. Fomentar el desarrollo de competencias de adolescentes trabajadores para mejorar el goce de sus derechos y su calidad de vida.



Fuente: archivo fotográfico ChildFund

ii. Trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes

La información sobre casos de trata de personas es dispersa y en ocasiones puede ser contradictoria. Los sistemas REGISTRATT y SISEGETT son de acceso de las instituciones públicas para el monitoreo de las acciones establecidas en el PACTA. Con esta información se alimenta el mapa interactivo de casos, en tiempo real, en el que se encuentran los siguientes datos:

Los casos de TDP reportados por el Estado son:

Año	*Número de casos según fuente de reporte*	
	MDI – Mapa interactivo	*MDI – Dirección para la Prevención de la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes (US Department of State, 2022)*
2020	25 casos (20,9 % NNA)	140 víctimas
2021	13 casos (25,8 % NNA)	51 víctimas[9]
2022	19 casos (21,7 % NNA)	93 investigaciones sobre presuntos delitos de trata, incluidos 15 casos de trabajo forzado
2023	5 casos (40 % NNA)	-

Las competencias para la protección a VDT son, según el Reglamento de LOMH: del MMDDHH para personas adultas y del MIES para NNA. El MIES cuenta con una casa de administración estatal y una casa en convenio con una OSC para atención a VDT. Con esta última aún adeuda el pago de seis meses del año 2023 (El Mercurio, 2023), un problema estructural cada vez más grave que pone en serio riesgo los procesos de recuperación de las VDT, así como la continuidad de los servicios (Asamblea Nacional, 2021). Además, a través del SPVT, cuenta con una casa para VDT protegidas en el marco de investigación penal, que reciben a la menor cantidad de víctimas dado que muchas de ellas no quieren participar del proceso penal.

[9] 31 de ellas con fines de explotación al (17 niñas, 13 mujeres y 1 niño) y 20 para trabajos forzados (9 niñas, 3 mujeres, 5 niños y 3 hombres)

Recomendaciones

1. Establecer un sistema de información más efectivo y unificado, con estandarización de los procedimientos de registro y una base de datos con variables como: género, edad, fines de la trata, nacionalidad, etc. Implica corregir: el subregistro de datos oficiales, la contradicción de información y el cambio de tipo penal en la recepción de la denuncia.
2. Fortalecer la cooperación interinstitucional entre las instituciones públicas y las OSC, GAD, OCI, líderes y lideresas comunitarias, para abordar más efectivamente la prevención, atención y restitución de derechos a VTP, en aplicación de la LOTP y del Protocolo de Actuación Interinstitucional para la Atención y Protección Integral a VTP.
3. Desarrollar campañas sobre la identificación y denuncia ante posibles casos de TDP.
4. Fortalecer los servicios de protección integral y especializada a VTP, garantizando acceso a todas las víctimas que lo requieran. Esto implica la ampliación de servicios preventivos, centros de acogida, medidas de seguridad especial y financiamiento público suficiente y oportuno, reformando el modelo de gestión administrativo-financiera de los servicios de protección especial.
5. Apoyar la reintegración y recuperación de las víctimas, a través de servicios integrales y especializados a largo plazo, que incluyan asistencia psicológica y emocional, acceso a la educación y formación profesional, programas de inserción laboral para ellas y sus familias, y seguimiento continuo.
6. Fortalecer el Sistema de Protección y el Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de TDP, Tráfico de Migrantes y Protección a sus víctimas.
7. Capacitar a operadores de servicios de protección y de justicia sobre investigación, prevención, atención, protección y restitución de derechos frente a las principales formas de TDP a NNA, especialmente de quienes estén en alto riesgo social.
8. Cumplir con el ingreso de los NNA al SPVT, respetando el periodo de reflexión que se encuentra contemplado en el Reglamento en respecto al cumplimiento del ISN.

iii. Trata de NNA con fines delictivos y reclutamiento forzado

Ecuador vive un nuevo orden social que expande la cultura de la violencia (Los Angeles Times, 2023) y pone en riesgo los derechos de NNA (Diario Las Américas, 2024) El fortalecimiento de GDO en los centros de privación de libertad, junto al desmantelamiento de la institucionalidad estatal -debido al plan económico neoliberal— ha mermado las capacidades estatales para garantizar los derechos (Expansión, 2024). La creciente expansión de las redes de narcotráfico (BBC News Mundo, 2024) ha volcado a los GDO a zonas abandonadas por el Estado para el reclutamiento, con especial fijación en NNA, situación que no es investigada ni atendida por el Estado.

Hay un preocupante incremento en la participación de NNA en actividades delictivas. Según el CJ, por delitos vinculados al crimen organizado (secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, terrorismo y asesinato) han sido procesados: 54 adolescentes en 2021; 117 en 2022; y, 177 en 2023 (Ecuavisa, 2024). Se ha incrementado los asesinatos de NNA, llegando

352 casos en 2023, con un aumento del 81,44 % respecto al 2022 (194 casos). En lo que va del 2024, se registran 58 casos (García, 2024)

Recientemente, el Gobierno declaró el Conflicto Armado no internacional, por lo que el Estado debe cumplir con el Segundo Protocolo Facultativo del CDN y otros estándares. La calificación de los grupos armados como terroristas, obliga al Estado a investigar sobre la captación y explotación de las NNA, pero no se contemplan criterios de protección en la planificación y ejecución de sus acciones militares. En redes sociales se ha difundido que miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas protagonizarían actos de tortura y humillación en contra de adolescentes y jóvenes, en ocasiones por el solo hecho de portar tatuajes o por adecuarse al estereotipo de "narcoterrorista", aplicando prejuicios basados en el color de la piel (Loaiza, 2024) y otros estereotipos.

La separación entre los sistemas de justicia juvenil y de rehabilitación de adultos presenta cada vez mayores fisuras. Los CAI también son espacios de reclutamiento de adolescentes por GDO, con mayor riesgo cuando adultos cumplen condenas en centros penitenciarios por delitos leves cometidos al interior de los CAI.[10] En aquellos centros, estos jóvenes son "reclutados o forzados" por GDO (Paladines, 2023, p, 27) y, una vez cumplida la pena, regresan a los CAI para ejecutar las órdenes recibidas en las cárceles de adultos, en su mayoría relacionadas con el reclutamiento forzado.

El 29-03-2023 se introdujo en el COIP el tipo delictivo de "reclutamiento de niños, niñas y adolescentes con fines delictivos", con penas de 10 a 16 años de privación de libertad. Sin embargo, hasta ahora no existe ni una sola persona adulta acusada, procesada o sancionada. En contraste, las OSC han debido incidir intensamente para prevenir un retroceso legislativo de derechos de NNA, frente a intentos de reformas para que adolescentes sean juzgados como adultos. (Mantuano, 2023)

Recomendaciones

1. Investigar las condiciones y características de la captación y reclutamiento de NNA por GDO, incluyendo el ámbito de redes sociales (World Vision, 2023), para producir una política de prevención y atención a las víctimas.
2. Incrementar las capacidades estatales de atención en inclusión social (Ramírez, 2023), educación, salud, trabajo, etc. en los territorios más expuestos a la presencia y dominio de GDO (Loaiza, 2024).
3. Crear programas de prevención, atención, protección y reintegración, especialmente con NNA desde los 5 años de edad de comunidades marginadas (Noboa, 2023).
4. Establecer mecanismos de denuncia y atención inmediata a NNA y familias con quienes los GDO ya han iniciado procesos extorsivos, amenazantes o de otro tipo.

[10] De acuerdo con la legislación ecuatoriana, si una persona alcanza la mayoría de edad encontrándose privada de libertad en un CAI, aquella debe permanecer en tal centro hasta cumplir la totalidad de la sanción.

5. Iniciar procesos de rescate, desvinculación y reintegración de NNA que ya han sido captados y reclutados, y de protección y restitución de derechos a ellas/os y sus familias, según el grado de su involucramiento en actividades delictivas.
6. Incluir criterios de protección a NNA en los planes de lucha contra los GDO, para prevenir violaciones de sus DDHH por parte de la Administración de Justica, Policía Nacional, Fuerzas Armadas y personal penitenciario.
7. Iniciar procesos de investigación y sanción a efectivos de la Policía Nacional, Fuerzas Armadas y personal penitenciario que habrían protagonizado acciones de tortura y humillación contra NNA.
8. Garantizar que los mecanismos de investigación y sanción para las personas adultas que captan reclutan y explotan NNA sean aplicadas de manera estricta y prioritaria en el sistema de justicia, con el fin de reducir la impunidad.

iv. Niñez y adolescencia en movilidad humana, refugio y asilo

Las NNA representan un 40 % de la población migrante y refugiada en Ecuador (ACNUR, 2023a). El GTRM estima que la población en MH, refugio y asilo es de 549.817, de quienes 474.945 son venezolanas; el 55 % son mujeres y niñas migrantes y refugiadas.

Ecuador es el tercer país con más recepción de migrantes y solicitantes de refugio en Sudamérica, luego de Colombia y Perú. Aun así, el país ha empobrecido la calidad de sus políticas migratorias, tanto por falta de capacidades para atender a la población migrante, como por los cambios en la LOMH con endurecimiento de sanciones (deportación, expulsión e inadmisión). Han sido necesarios dos procesos de amnistía migratoria para población migrante venezolana, una en 2019 con la VERHU y otra en 2022 con la VIRTE.

El MIES ha planificado atención a 11.000 personas en MH en 2024, aunque todavía no existen los convenios con OSC para implementarlos; el acceso a varios servicios sociales (transferencias monetarias no contributivas, vivienda, etc.) es complejo porque la población en MH no está incluida en el Registro Social, debido a los parámetros de calificación. Estas situaciones han deprimido las condiciones de vida de las personas inmigrantes. Se calcula que apenas el 4 % de NNA accede a programas comunitarios; 39 % de hogares ha experimentado discriminación por la nacionalidad; 65 % no tiene acceso a alimentación adecuada y 22 % de NNA migrantes y refugiados están en riesgo social (ACNUR, 2023b).

Asimismo, Ecuador es expulsor de población migrante en condiciones de alto riesgo. A partir de 2020, se registra una "nueva ola" de emigrantes: 1 de cada 3 ecuatorianos que en el 2022 no regresaron al país son menores de 19 años; 12.431 NNA que salieron con destino a Nicaragua, no han retornado (INEC, 2023b). Las razones de salida están relacionadas con la subsistencia económica, la violencia e inseguridad. No existen servicios sociales que atiendan a emigrantes deportados, retornados o sus familias, especialmente a NNA.

Educación

Existen serias dificultades de acceso, retención y promoción de NNA en el sistema educativo, por motivos de: dificultades de regularización migratoria, falta de recursos económicos para financiar uniformes, útiles escolares y dispositivos para la educación telemática (cuando se ha necesitado) y experiencias de discriminación por xenofobia. (UNESCO, IIPE, UNICEF, 2020). Se suma la situación de NNA no acompañados, separados o cuyas familias continúan migrando.

Identidad, regularización migratoria y protección internacional

El actual proceso de regularización migratoria (VIRTE) exige que las NNA cuenten con documentos de identidad legalizados y apostillados, que resultan imposibles de conseguir para muchos de ellas/os.

Problemas de similar tenor afectan a NNA ecuatorianos en movilidad interna por la violencia de los GDO. Al no tener un programa de identificación activa de NNA no registrados legalmente, es más complejo ubicarles cuando han desaparecido, muchas veces captados en procesos de trata de personas/reclutamiento. Por ejemplo, es paradigmática la situación de la nacionalidad indígena Awá por subregistro, falta de documento de identidad y reclutamiento.

Por Sentencia No. 2120-19-JP/21 de 22-09-2021 de la Corte Constitucional, se debió adecuar el "Protocolo de protección especial y atención integral a NNA no acompañados y separados de otro origen nacional en contextos de movilidad humana" (octubre 2022), que articula a MIES, MINGOB y MREMH con Registro Civil, OSC y OCI. No son públicas las cifras oficiales de cuántos NNA han sido o no regularizados y cuántos están en proceso. Lo más preocupante es que dicho protocolo está, actualmente, vinculado a la vigencia de la VIRTE hasta abril 2024. No hay planes para continuar con la protección de NNA en MH, incluyendo la regularización migratoria de NNA no acompañados y separados, después de abril.

Recomendaciones

1. Garantizar el cumplimiento del "Protocolo de protección especial y atención integral a NNA no acompañados y separados de otro origen nacional en contextos de movilidad humana" mediante un mecanismo permanente y ágil de regularización migratoria a NNA no acompañados, separados y con otras necesidades de protección internacional. Este proceso debe amparar a sus familias, incluyendo a sus progenitores y cuidadores aun cuando no posean documentación.

Para ello, el Estado debe cooperar con los países de origen para la obtención de documentos.

2. Fortalecer las capacidades de funcionarios públicos para la prevención, detección, atención a NNA en MH que viven vulneraciones de derechos, garantizando su protección internacional, integral y especial.
3. Generar mecanismos para incluir a las familias migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio dentro del Registro Social, considerando los niveles de vulnerabilidad que enfrentan. Esto implica el acceso a programas de inclusión impulsados por los ministerios sectoriales.
4. Generar mecanismos que viabilicen el acceso al sistema educativo (ingreso, permanencia y promoción) en todos sus niveles, incluyendo la educación superior. Esto incluye la ampliación de modalidades educativas adecuadas al rezago educativo de NNA en condición de desplazamiento; así como del programa de uniformes y útiles escolares unificados y gratuitos en todos los establecimientos educativos públicos.
5. Reforzar con estrategias de prevención de la discriminación, el acoso y otras formas de violencia relacionadas al estatus migratorio, nacionalidad, procedencia, identidad y prácticas culturales.
6. Dar seguimiento y evaluar la aplicación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares en 2001, principalmente en materia de NNA.
7. Fortalecer la cooperación con países de tránsito y de destino de emigrantes nacionales, asegurando el acceso a servicios consulares, identificación, documentación y protección internacional; así como los mecanismos de protección integral a NNA que migran como a quienes permanecen en el país.
8. Generar sistemas de alerta temprana de la migración riesgosa e irregular de NNA emigrantes nacionales, inmigrantes de otras nacionalidades y solicitantes de refugio.
9. Incorporar el principio del ISN en la normativa nacional en MH existente y futura, eliminando sanciones migratorias discriminatorias.

v. NNA de pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y montuvios

Las entidades rectoras de la política pública para nacionalidades y pueblos indígenas, afrodescendientes y montuvios –SGDPN, CNIPN y SEIBE- no disponen información desagregada por edad y género. De ahí que para el presente informe se han utilizado datos del Censo Ecuador 2022, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) anual 2022, y la Encuesta Nacional sobre Desnutrición Infantil (ENDI) 2023.

Ecuador, en términos comparativos, tiene la sexta población más grande de Pueblos Indígenas y la quinta más grande de Afrodescendientes en América Latina. En la distribución demográfica de pueblos y nacionalidades, el 59% reside en zonas rurales, con una concentración de la población indígena de un 73.9 % del total.

Por las brechas de desigualdad a nivel territorial, la situación de NNA indígenas y afroecuatorianos de zonas rurales está marcada por mayores niveles de pobreza material y cultural. En 2020, el 53.5 % de NNA menores de 15 años en áreas rurales vivía en situación

de pobreza y un 32.1 % en situación de pobreza extrema. La pobreza multidimensional en pueblos indígenas y afrodescendientes es mayor, por ejemplo, en la población indígena es del 77.4 %, (39 % más que el porcentaje nacional). Esto incrementa las limitaciones de acceso a servicios básicos de educación, salud, agua y saneamiento.

A los obstáculos de acceso, permanencia y finalización del ciclo educativo de NNA indígenas y afrodescendientes, se suma la brecha de calidad y pertinencia cultural de la educación, y el agravante de la pérdida de sus lenguas originarias, lo que incide directamente en los procesos de aprendizaje, lecto escritura y abstracción.

El informe oficial indica que, a través de la SEIBE se ha llevado a cabo la socialización del Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, se ha entregado materiales curriculares y didácticos en los Centros Educativos Comunitarios Interculturales Bilingüe y se ejecuta el proyecto de inversión "Implementación de la Etnoeducación Afroecuatoriana" (SEIBE, 2023). Sin embargo, este proceso tiene deficiencias en su concepción misma, su debilidad institucional y carencia de recursos. No existe una cabal comprensión de lo que es una educación intercultural bilingüe en el marco de un país intercultural y plurinacional.

En el ámbito de la salud, pese a los esfuerzos realizados, las tasas de desnutrición global son significativamente más altas en la población indígena. El 33.4 % de niñas(os) indígenas menores de 2 años sufre de DCI comparado con el 4,8 % nacional. Esta situación expresa la necesidad de intervenciones estructurales que garanticen no sólo el acceso a alimentos, en cantidad y calidad, sino también el acceso, paralelamente, a agua segura y a servicios de saneamiento.

La vulnerabilidad de NNA indígenas y afroecuatorianos se incrementa con el aumento de los delitos de trata de personas, captación y reclutamiento forzada a GDO en la frontera norte.

Esta situación se configura como una "brecha de protección" y requiere de mecanismos de prevención y protección especiales respaldados en políticas públicas basadas en los principios reconocidos en los instrumentos multilaterales y en instrumentos específicos como, por ejemplo, el Convenio 169 de la OIT y la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del Decenio Internacional para los "Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo" 2014-2024.

Recomendaciones

1. Producir información estadística desagregada por género y edad de la población indígena, afroecuatoriana y en el sistema de información estadística nacional y en las entidades responsables de las políticas públicas para estas poblaciones (Consejos de Igualdad de Pueblos y Nacionalidades y de Igualdad Intergeneracional, la SGDPN y la SSEIBE).
2. Garantizar el acceso a la educación, permanencia y titulación de las NNA y destinar presupuestos de inversión prioritarios para superar las brechas existentes.
3. Asignar los recursos suficientes de inversión en educación, salud y protección especial.

4. Diseñar un sistema de protección especial, con presupuesto suficiente, para NNA de nacionalidades indígenas de frontera norte y de las comunidades afrodescendientes, en particular de las nacionalidades Awá y Eperara, expuestas a los delitos de trata y otras violaciones de DDHH.
5. Garantizar la ejecución e inversión necesarias para la implementación de la política pública del Plan Decenal de recuperación y revitalización de las Lenguas Indígenas.
6. Priorizar la estrategia de erradicación de la DCI en las comunidades indígenas, montuvias y afroecuatorianas, garantizando el acceso a agua segura e impulsando el saneamiento ambiental y la soberanía alimentaria en sus territorios.

vi. Justicia especializada

El informe oficial se refiere limitadamente a las recomendaciones del CRC (2017), como aquella relacionada con la justicia especializada de niñez y adolescencia. La situación es acuciante para de NNA víctimas de violencia. Sólo el 4,15 % de los casos de violencia sexual reportados han recibido sentencia; solo el 20 % de los casos patrocinados por la Defensoría Pública corresponden a víctimas de delitos (DPE, 2023).

Las JCPD, organismos de carácter administrativo que otorgan medidas de protección, atraviesan serios problemas como consecuencia del desmontaje del SNDPINA, por ejemplo, falta de equipos técnicos, capacitación, irrespeto a su autonomía, etc. El CNII identificó que el 73,44 % de las JCDP del país tienen un funcionamiento entre regular e insuficiente, pues no cumplen con sus atribuciones para la garantía de derechos. La falta de un ente rector ha imposibilitado tomar medidas de cumplimiento obligatorio para corregir esta situación.

No existen fiscalías especializadas en NNA víctimas de violencia. Apenas existe 1 fiscalía de violencia sexual y 33 fiscalías de violencia de género concentradas en 14 de las 24 provincias y en 19 de los 221 cantones. La atención tiene un enfoque exclusivamente de género, no de derechos de niñez y adolescencia.

La Defensoría Pública garantiza defensa pública sólo para adolescentes infractores y para víctimas de violencia sexual (si cuentan con autorización de su representante legal, que muchas veces es el agresor). En los casos de privación del medio familiar, es el MIES la instancia que cuenta con "abogados de esclarecimiento legal", a la vez que tiene la rectoría de los servicios de cuidados alternativos, por lo que los abogados no garantizan la defensa de las NNA cuando esto comprometa la actuación del MIES.

En el ámbito judicial, si bien se señala que existe una "Guía para la evaluación y determinación del interés superior del niño en los procesos judiciales", no se la aplica en todas las decisiones relativas a NNA. Aunque entidades como la FGE y el CJ cuentan con documentos técnicos para la atención judicial, éstos no han sido suficientemente difundidos y su aplicación no está, generalmente, en manos de personal especializado.

Se cuenta con 79 unidades judiciales de la mujer, familia, niñez, adolescencia y adolescentes infractores (multicompetentes para causas civiles y penales), en 23 de las 24 provincias y en 72 de los 221 cantones del país (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2024). Los equipos técnico-forenses no tienen, en su mayoría, especialidades pediátricas; solamente hay 88 cámaras de Gesell en 18 de las 24 provincias. La mayor parte

de las causas se tratan en las 278 unidades judiciales y salas multicompentes. Las numerosas sentencias de la Corte Constitucional en materia de niñez y adolescencia, reflejan las falencias de los procesos judiciales[11] y el desconocimiento de la CND entre los profesionales que trabajan con NNA.

Hay que resaltar la actuación de la Corte Constitucional que ha emitido 29 sentencias sobre el ISN; el derecho a la salud; la identidad y la nacionalidad; la educación sexual y reproductiva; la justicia especializada dirigida a las y los adolescentes infractores; derecho a ser consultados en los asuntos que los afecten; etc.

Recomendaciones

1. Contar con un sistema de justicia especializada y específica en niñez y adolescencia, a nivel administrativo y judicial.
2. Incrementar el número de jueces, fiscales y defensores públicos de NNA, con altos perfiles de especialización y sensibilización en derechos de niñez y adolescencia, y con dotación de recursos económicos, humanos y logísticos que favorezcan la gestión ágil y oportuna.
3. Mejorar los procedimientos y vigilar las prácticas de los operadores de justicia para garantizar el acceso de las NNA a la justicia y reducir la impunidad en delitos de violencia contra NNA.
4. Implementar un área de la Defensoría Pública especializada en niñez y adolescencia, y garantizar a cada NNA que tenga contacto con el sistema judicial y penal, el acceso a una abogada/o defensor. En el caso de NNA privadas del medio familiar, el patrocinio de sus causas no debe depender de la misma institución que regula y administra servicios de cuidados alternativos, especialmente de acogimiento institucional.
5. Reformar integralmente la rectoría de las JCPD para que respondan a las políticas nacionales de protección integral y cuenten con un modelo de gestión ágil, que garantice procesos efectivos de protección y restitución de derechos a las NNA.
6. Impulsar, en el ámbito judicial, una profunda reforma integral del sistema de acuerdo con lo establecido en la Constitución.

[11] Por ejemplo, Corte Constitucional (2023, p. 1). http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidmMWU4YWFhMy1mYTE0LTQyMzItOTExZC0zNGZkYWQ1NWI1YTQucGRmJ30=

vii. Administración de justicia juvenil

El Estado presentó información incompleta sobre la edad mínima de privación de libertad de adolescentes. Según el CONA, la privación de libertad es de dos clases: medida cautelar de orden personal, llamada "internamiento preventivo"; y, medida socioeducativa, denominada internamiento institucional. El artículo 330 del CONA establece diferencias para el internamiento preventivo, según la edad del procesado y el delito. No obstante, sí permite la privación de libertad de adolescentes de 12 a 14 años de edad en diez delitos específicos; para adolescentes mayores de 14 años, permite su aplicación en un rango más amplio de delitos. En cuanto al internamiento institucional, ninguna norma del CONA diferencia por edad, por lo que puede aplicarse a adolescentes desde los 12 años, en delitos sancionados por el COIP con pena superior a 10 años (CONA, artículo 385.3). Contrario a lo que señala el Estado, celebramos que el proyecto de ley COPINNA pretenda elevar la edad mínima de responsabilidad penal de 12 a 14 años.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia No. 9-17-CN/19, dispuso al CJ la ejecución de medidas para garantizar los principios de imparcialidad y especialidad en la administración de justicia juvenil. Sin embargo, la resolución del Pleno del CJ No. 152-2019 tiene como único objetivo el aseguramiento del principio de imparcialidad, al distribuir competencias a las diversas judicaturas a nivel nacional, en función de las etapas del proceso penal juvenil, para que la etapa de juicio sea sustanciada por un juzgador distinto del que dirigió las etapas previas. Sobre la garantía de especialidad, solamente ordena la elaboración de un plan de formación.

Existen pocos operadores de justicia especializados en adolescentes en conflicto con la ley penal: 9 jueces, 28 fiscales y 22 defensores públicos (Terre des Hommes, 2024).

Igualmente, si bien es cierto que, mediante resolución No. 050-2020, el Pleno del CJ conformó una Comisión Interinstitucional, esta se ha reunido una sola vez y únicamente ha logrado aprobar su reglamento de funcionamiento.

Según el plan de especialización de operadores judiciales, proyectado a 10 años (2021-2031), se desarrollaría una malla académica conformada por 8 unidades con un total de 610 horas. Hasta ahora, solamente se ha habilitado la primera unidad de un módulo introductorio, no previsto inicialmente en el plan. Es plausible prever que el plan será cumplido en su totalidad en el tiempo estimado. Por último, el CJ no cuenta hasta la fecha con un instrumento que regule la acreditación de operadores especializados.

El Estado reconoce que no ha modificado el sistema de revisión de la medida en régimen de privación de libertad para NNA en conflicto con la ley. Los regímenes de ejecución del internamiento institucional, establecidos en el artículo 380 del CONA, son una réplica exacta del sistema de rehabilitación social de adultos (artículo 696 del COIP), y requieren los mismos porcentajes de ejecución de la condena para acceder al régimen semiabierto (60 %) y al abierto (80 %), además del informe favorable de una autoridad administrativa.

La crisis carcelaria e inseguridad ha impactado el sistema de justicia juvenil y los CAI. La eliminación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en 2018, debilitó el sistema penitenciario al pasar su rectoría al SNAI (CIDH, 2022), que carece de presencia y planificación territorial. Aunque se aprobó una "Política Pública de Rehabilitación Social" en 2021 (Secretaría de Derechos Humanos)[12], que incluye al "Modelo de Atención Integral

[12] Actualmente convertido en Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos.

Restaurativo" para medidas socioeducativas, no se asignaron recursos para fortalecer los procesos socioeducativos en los CAI.

La dirección central administrativa y operativa de los CAI ha perdido jerarquía en su fusión con la estructura general penitenciaria del SNAI (2022). Esto ha afectado la atención integral de adolescentes y ha aumentado la influencia de las políticas seguritistas y de "mano dura". Los CAI se han convertido en objetivos para los GDO y la falta de recursos ha limitado las actividades educativas, formativo-laborales y de reintegración.

La supervisión de los CAI es insuficiente y no hay mecanismos independientes de denuncia. La Dirección Nacional de Medidas Socioeducativas del SNAI tiene insuficiente personal técnico y carece de presupuesto desde 2018. Se ha prohibido el acceso a OSC para monitorear los CAI. El SNAI tampoco tiene mecanismos seguros de quejas para los adolescentes, sus familias y comunidades.

Recomendaciones

1. Cumplir con la sentencia No. 9-17-CN/19 de la Corte Constitucional, garantizando:
    a. Procesos de formación y acreditación de especialidad a operadores de justicia.

    b. Coordinación interinstitucional, a través del funcionamiento efectivo de la Comisión Interinstitucional de Justicia Juvenil Restaurativa.

    c. La implementación del enfoque restaurativo y la especialidad en el sistema.

2. Implementar una institucionalidad de ejecución de medidas socioeducativas, que garantice la especialidad y la separación absoluta entre los sistemas de adolescentes y penitenciario de adultos, conforme los requisitos de especialidad de la CDN (normativa, instituciones, procedimientos y personas que trabajan en el sistema).
3. Garantizar que se formulen e implementen políticas de prevención de la delincuencia juvenil, que consideren las causas estructurales y los tipos de infracciones penales que cometen las(os) adolescentes.
4. Incentivar a los medios de comunicación a contribuir en la erradicación de todo tipo de discurso criminalizante en contra de la niñez y adolescencia marginada.
5. Garantizar la participación de las OSC en la atención y reintegración de adolescentes y jóvenes que egresan del sistema de justicia juvenil, bajo el principio de corresponsabilidad.

Fuente: archivo fotográfico ChildFund

Bibliografía

ACNUR. (2023a). Informe semestral de Tendencias Nacionales 2023. https://www.acnur.org/media/informe-semestral-de-tendencias-de-2023

ACNUR. (2023b). Tendencias Nacionales. El desplazamiento forzado hacia Ecuador 2023. https://www.acnur.org/media/desplazamiento-forzado-hacia-ecuador-2023

Asamblea Nacional. (2018). *Informe de resultados del trabajo realizado por la Comisión Especializada Ocasional Aampetra.*

Asamblea Nacional. (17 de junio de 2021). *Asamblea hará seguimiento a los convenios con casas de acogida.* https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/72217-asamblea-hara-seguimiento-los-convenios-con-casas-de

BBC News Mundo. (16 de enero de 2024). *Ecuador: 4 gráficos que muestran la extensión y el impacto de las principales bandas criminales en el país.* https://www.bbc.com/mundo/articles/cw0llyjqllro.

Cevallos, Francisco - Somos consultores. (2024). *Ecuador: niñez y adolescencia en 360º. Análisis situacional de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en el Ecuador. Resumen ejecutivo.* ChildFund, Kindernothilfe y World Vision.

CIDH. (2022). Informe Personas Privadas de Libertad en Ecuador 2022. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Informe-PPL-Ecuador_VF.pdf

CNII. (2019). *Diagnóstico de los organismos del sistema de protección de derechos de niñez y adolescencia.* https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ecuador_diagnostico_organismos_sistema_proteccion.pdf

Consejo Nacional de Planificación. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una vida. https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2017-2021.compressed.pdf*

Consejo Nacional de Planificación. (2024). *Plan Nacional de Desarrollo - Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024 – 2025.* https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2024/02/PND2024-2025.pdf

Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2024). *Unidades judiciales que conocen violencia.* https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2016/04/Unidades-Judiciales-que-conocen-casos-de-violencia-contra-la-mujer.pdf

Corte Constitucional. (2021). *CASO No. 202-19-JH (Acogimiento institucional y hábeas corpus).*

http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidlNzY5ZGRjOS0zYjMxLTRhMTMtYTFjYi01YTE4OWY0YjEyODAucGRmJ30=

Corte Constitucional. (2023). Sentencia No. 1389-19-EP/23. http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidmMWU4YWFhMy1mYTE0LTQyMzItOTExZC0zNGZkYWQ1NWI1YTQucGRmJ30=

Diario Las Américas. (15 de enero de 2024). *UNICEF revela un aumento de homicidios de niños y adolescentes en Ecuado*r. https://www.diariolasamericas.com/america-latina/unicef-revela-un-aumento-homicidios-ninos-y-adolescentes-ecuador-n5349830.

DPE. (2023). *Informe intermedio de investigación defensorial. CASO-DPE-1701-170122-300-2023-000005.* https://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/3549

Ecuavisa. (27 de diciembre de 2023). Bandas criminales reparten juguetes en Navidad como una de las estrategias para captar a menores en Ecuador. https://www.ecuavisa.com/la-noticia-a-fondo/bandas-criminales-ecuador-reparten-juguetes-navidad-fin-captar-menores-ED6533053.

Ecuavisa. (14 de enero de 2024). Cada vez hay más adolescentes procesados por delitos ligados al crimen organizado. https://www.ecuavisa.com/la-noticia-a-fondo/adolescentes-procesados-crimenes-victimarios-victimas-JA6626649

El Mercurio. (21 de diciembre de 2023). *Deudas ponen en crisis a casas de acogida y otras entidades de Cuenca.* https://elmercurio.com.ec/2023/12/21/deudas-ponen-en-crisis-a-casas-de-acogida-y-otras-entidades-de-cuenca/

El Universo. (21 de noviembre de 2019). Trato de Lenín Moreno a niña saraguro mostró 'falta de empatía con la población infantil y adolescente' según Consejo de Protección de Derechos. Recuperado 17-03-2024 de: https://www.eluniverso.com/noticias/2019/11/21/nota/7614581/trato-lenin-moreno-nina-saraguro-mostro-falta-empatia-poblacion/

Estado ecuatoriano. (junio de 2023). *Séptimo Informe periódico del Estado ecuatoriano ante el Comité de los Derechos del Niño.*

Expansión (17 enero 2024). *La migración en Ecuador: un camino de dos vías.* https://expansion.mx/mundo/2024/01/17/los-migracion-en-ecuador-un-camino-de-dos-vias.

FGE. (2024). Directorio de Fiscalías provinciales. https://www.fiscalia.gob.ec/directorio-fiscalias/

Fundación Aldea. (2023). *Femi(ni)cidios 2023.* https://www.fundacionaldea.org/noticias-aldea/mapas2023septiembre

García, Alexander. (9 de marzo de 2024). *Crímenes de menores de edad en Ecuador crecieron casi ocho veces tras la pandemia.* Primicias. https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/ecuador-crimenes-muertes-violentas-menores-edad/

INEC. (2018). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición - ENSANUT.* https://www.ecuadorencifras.gob.ec/ensanut-ajustada-2018/

INEC. (2019). *Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres - ENVIGMU.* https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Principales%20resultados%20ENVIGMU%202019.pdf

INEC. (2022a). *Estadísticas vitales. Registro Estadístico de defunciones generales de 2022.* https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Defunciones_Generales_2022/Principales_resultados_EDG_2022.pdf, pág. 29.

INEC. (2022b). *Encuesta Nacional de condiciones de vida.*

INEC. (2022c). VIII Censo de Población y VII de Vivienda CPV. https://www.censoecuador.gob.ec/#

INEC. (2023a). *Encuesta Nacional de condiciones de vida.*

INEC. (2023b). *Registro Estadístico de Entradas y Salidas Internacionales.* https://www.ecuadorencifras.gob.ec/entradas-y-salidas-internacionales/

INEVAL. (2024). *Resultados Ser Estudiante 2023.*

Loaiza, Yalilé. (6 de febrero de 2024). *Violencia en Ecuador: al menos dos niños fueron asesinados por día en 2023.* Infobae. https://www.infobae.com/america/america-latina/2024/02/07/violencia-en-ecuador-al-menos-dos-ninos-fueron-asesinados-por-dia-en-2023/

Los Angeles Times. (29 de diciembre de 2023). *Ecuador cierra el año más violento de su historia, con más de 7.000 homicidios en 2023.* https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2023-12-29/ecuador-cierra-el-ano-mas-violento-de-su-historia-con-mas-de-7-000-homicidios-en-2023.

Machado, Jonathan. (21 de marzo de 2021). *En Ecuador, el 52% del maltrato infantil impacta a las niñas.* Primicias. https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/ecuador-maltrato-infantil-ninos-ninas/

Mantuano, Mishell. (7 de marzo de 2023). *¿Es la solución penalizar a niños y niñas involucrados en delitos?.* Wambra medio comunitario. https://wambra.ec/derechos-penalizar-ninos-involucrados-delitos/

MDI. *Mapa interactivo de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en Ecuador.* http://www.trataytrafico.gob.ec/estadisticas/mapaecuador

MDT. (18 de febrero de 2019). *Resolución No. MDT-DRTSP5-2019-0022-SG.* Citado por Furukawa Nunca Más. https://www.furukawanuncamas.org/documentacion

MINEDUC. (2022a) *Datos de matrícula escolar 2022.*

MINEDUC. (2023). *Datos de matrícula del programa de Nivelación y Aceleramiento Pedagógico NAP.* Dirección de Educación Especializada e Inclusiva.

MINEDUC. (2022b). *Datos proyectados.* Dirección de Educación Especializada e Inclusiva.

MINEDUC. (2022c). *Estadísticas Educativas.* https://educacion.gob.ec/datos-abiertos/

MIES. (21 de mayo de 2021). *Estrategia Nacional de Desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes. Acuerdo Ministerial Nro. MIES-2021-035.* https://biblioteca.inclusion.gob.ec/handle/21000/636

MIES (2022). SIIMIES. https://siimies.inclusion.gob.ec/SIIMIES/vistas/inicio/inicio.jsf

MIES. (Noviembre de 2023). Informe de acogimiento institucional. https://www.inclusion.gob.ec/informe-de-acogimiento-institucional/

MIES. (2023a). *Matriz de microplanificación 2024.*

MINEDUC. (2023b). *En acción: el sistema educativo responde a denuncias de violencia.* https://educacion.gob.ec/en-accion-el-sistema-educativo-responde-a-denuncias-de-violencia/

Montaño, D. (2022). *El caso mecheros, explicado.* GK. https://gk.city/2022/03/24/caso-mecheros-amazonia-explicado/

Noboa, Adriana. (6 de agosto de 2023). *Unicef: Es necesario tipificar el reclutamiento de niños como un delito.* Primicias. https://www.primicias.ec/noticias/politica/reclutamiento-menores-delito-bandas-colombia-ecuador/.

Pacto por la Niñez y Adolescencia y Compromiso por la Niñez y Adolescencia. (2024). *Informe Alternativo de coaliciones defensoras de los derechos de la niñez y adolescencia del Ecuador. Comité de Derechos del Niño.*

Paladines, Jorge Vicente. (2023). *Matar y dejar matar. Las masacres carcelarias y la (des)estructuración social del Ecuador.* Editorial El Siglo.

Radio Sonorama Ec. (12 de marzo de 2024). *Publicación en Instagram.* Recuperado 17-03-2024 de: https://www.instagram.com/radiosonoramaec/reel/C4ayb5qrzdC/

Ramírez, María Fernanda. (4 de diciembre de 2023). *Crece reclutamiento infantil entre disputas por control del narcotráfico en Ecuador* InSight Crime.

http://insightcrime.org/es/noticias/crece-reclutamiento-infantil-entre-disputas-control-narcotrafico-guayaquil/.

Red Convivencia. (26 de enero de 2024). Grupo focal con OSC.

Revista Vistazo. (31 de agosto de 2023). *Internos quemaron colchones y provocaron incendio en Centro de Adolescentes Infractores Virgilio Guerrero*. https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/internos-quemaron-colchones-y-provocaron-incendio-en-centro-de-adolescentes-infractores-virgilio-guerrero-KC5895491

SEIBE. (enero 2023). *Se concreta el primer Proyecto de Inversión para la Educación del Pueblo Afroecuatoriano*. https://www.educacionbilingue.gob.ec/se-concreta-el-primer-proyecto-de-inversion-para-la-educacion-del-pueblo-afroecuatoriano/#:~:text=La%20Implementaci%C3%B3n%20de%20la%20Etnoeducaci%C3%B3n,justo%20e%20inclusivo%20que%20queremos.

Secretaría de Derechos Humanos. (2021). *Política Pública de Rehabilitación Social 2022 – 2025.* https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/2022/02/18_02.-Politica-Publica-de-Rehabilitacion-Social_vF-.pdf

SNAI. (7 de septiembre de 2022). *Estatuto Orgánico.* https://www.atencionintegral.gob.ec/wp-content/uploads/2022/09/snai_pestatuto_validado_y_enviado_mdt-signed.pdf

Teleamazonas. (2024). *Cuerpo de la niña Aina Yamba fue hallado por Zeus en Morona Santiago.* Recuperado el 16-03-2024 de: https://www.teleamazonas.com/aina-yambia-asesinato-madre-zeus/

Terre des Hommes. (2024). *Experiencia en Ecuador.* https://tdh-latam.org/experiencia-en-ecuador/

UNESCO, IIPE, UNICEF. (2020). *Proyecto de investigación: Obstáculos a la escolarización de migrantes indocumentados en cuatro países de América latina: Brasil, Colombia, Ecuador y Perú.* https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/sites/default/files/archivos/Documentos%20ECUADOR.pdf

UNICEF. (2022). *Proyección y estimación de la exclusión educativa.*

US Department of State. (2022). *2022 Trafficking in Persons Report: Ecuador.* https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/ecuador/

Vistazo. (11 de diciembre de 2023). *Alarma por violencia infantil en Ecuador: abuso sexual, niñas obligadas a ser madres y matrimonios forzados.* https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/alarma-por-violencia-infantil-en-ecuador-abuso-sexual-ninas-obligadas-a-ser-madres-y-matrimonios-forzados-NC6466168

Wambra medio comunitario. (24 de febrero de 2024). *Publicación en X*. Recuperado 17-03-2024 de: https://twitter.com/wambraEc/status/1760411816822223034

World Vision. (30 de julio de 2023). *Trata de Personas, un delito que crece gracias a las redes sociales en Ecuador*. https://worldvisionamericalatina.org/ec/blog/trata-de-personas-un-delito-que-crece-gracias-a-las-redes-sociales-en-ecuador