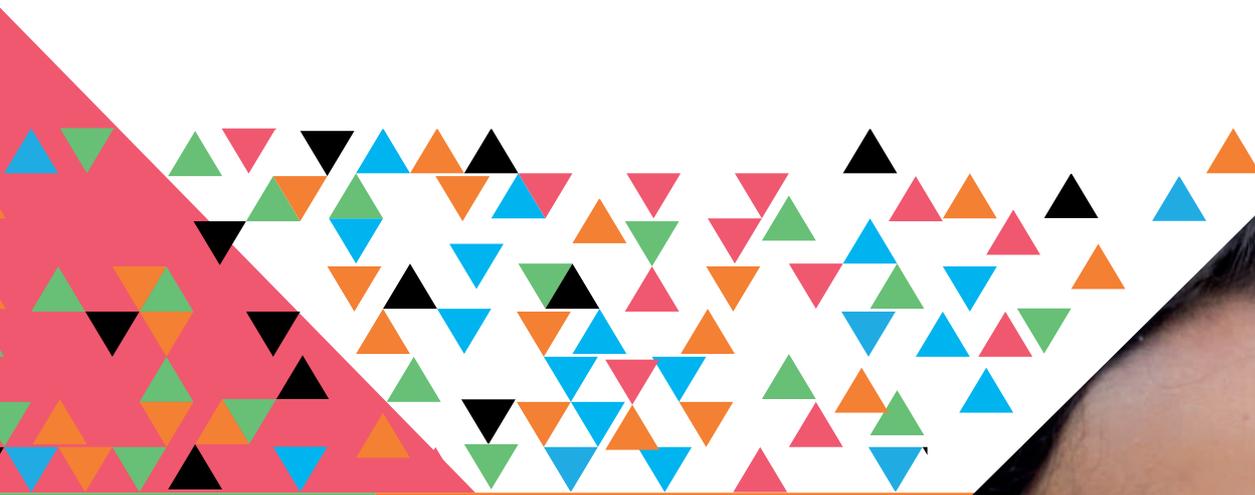


ESTADO DE SITUACIÓN Y ANÁLISIS DEL
EJERCICIO DE DERECHOS DE LOS NIÑOS,
NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL ECUADOR.
2014 - 2015



ALDEAS
INFANTILES SOS
ECUADOR



© ALDEAS INFANTILES SOS, 2015

Dirección Oficina Nacional: Veracruz
N34-102 y Av. América
Teléfonos: +593 2 3317561
Fax: +593 2 3316583
Dirección Electrónica:
quito@aldeasinfantiles.org.ec
Quito - Ecuador

Autor:
Sara Oviedo Fierro

Diseño Gráfico y diagramación:
Quemacoco
Daniela Sánchez
Michelle Nicolalde

Fotografía:
© Aldeas Infantiles SOS

Número de ejemplares:
1,000 unidades

Impreso por:
Grupo Impresor

Cualquier parte de este documento
puede reproducirse con los créditos
apropiados.



LA ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN
RESPECTO DEL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN
DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y
ADOLESCENTES QUE ESTÁN EN RIESGO O
HAN PERDIDO EL CUIDADO PARENTAL DE
SUS PADRES EN EL ECUADOR.



**ALDEAS
INFANTILES SOS**

Calor de hogar para cada niño y niña



Tabla de contenido

CAPÍTULO 1: DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO DEL PAÍS

1.1. Información Básica del País.	11
1.2. Descripción del actual contexto político, económico y social del Ecuador, en un ejercicio histórico del último período democrático.	18
1.2.1. Contexto político	18
1.2.2. Contexto económico	23
1.2.3. Cambio de matriz productiva	25
1.2.4. Crecimiento económico	27
1.2.5. Reducción de la pobreza	28
1.2.6. Aumento del empleo	29
1.2.7. Redistribución de la riqueza	31
1.2.8. Inversión pública	32
1.2.9. Contexto social	34
1.3. Análisis del nuevo marco constitucional y legal, así como los procesos de reforma institucional que está viviendo el Ecuador, y su impacto en el ejercicio, protección y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.	39
1.3.1. Constitución de la república del Ecuador	39
1.3.2. Código de la niñez y adolescencia	40
1.3.3. Ley orgánica de consejos nacionales para la igualdad	42
1.4. Descripción de la actual política pública, en particular la política de desarrollo social, su estado de cumplimiento, su modelo de gestión pública, privada y comunitaria, y la inversión social que se destina para su ejecución.	46
1.4.1. Inversión y gasto en política social	49
1.4.2. Salud	54
1.4.3. Educación.....	56
1.4.4. Protección a las personas con discapacidades.....	58
1.4.5. Equidad entre los géneros	58
1.4.6. Institucionalidad especializada	60
1.5. Análisis de las responsabilidades y competencias tanto exclusivas como concurrentes de los diferentes niveles de gobierno, en la protección de los derechos en general y de los niños, niñas y adolescentes en particular.	63

CAPÍTULO 2: ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

2.1. Descripción del estado de cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el Ecuador.....	67
2.2. Análisis del estado de cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que están en riesgo o han perdido el cuidado parental. principales factores de riesgo.....	84
2.3. Descripción de la actual situación de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran con medidas de acogimiento institucional.....	91

CAPÍTULO 3: DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL ESTADO DE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL, DE SUS POLÍTICAS PÚBLICAS, ENTIDADES Y SERVICIOS ESPECIALIZADOS

3.1. Principales cambios operados en los últimos años con relación a la institucionalidad de la niñez y adolescencia y la organización actual del sistema de protección integral a nivel nacional y local.....	119
3.1.1. Avances legales e institucionales en relación con niñez y adolescencia.....	119
3.1.2. El sndpina, su conformación y logros.....	121
3.1.3. La intergeneracionalidad, sus propósitos y propuesta.....	124
3.1.4. Sentido de los cambios realizados.....	126
3.1.5. Algunas conclusiones al respecto de los cambios.....	129
3.2. Respuestas en el marco jurídico, en política pública, en institucionalidad y financiamiento que el estado ofrece para resolver las situaciones de amenaza y vulnerabilidad de los derechos.....	132
3.2.1. Propuesta estatal para garantizar un marco jurídico afín a la convención de los derechos del niño.....	132
3.2.2. Propuesta estatal en política pública para garantizar derechos.....	133
3.2.3. Propuesta estatal a nivel de la institucionalidad y financiamiento para resolver las situaciones de amenaza y vulnerabilidad de derechos.....	135
3.2.4. Propuesta estatal con respuestas concretas que se ofrece a la situación de los niños, niñas y adolescentes que están en riesgo o han perdido el cuidado parental.....	137

CAPÍTULO 4: IDENTIFICACIÓN DE LA PERTINENCIA O NO DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE ACOGIMIENTO INSTITUCIONAL Y FORTALECIMIENTO FAMILIAR QUE ACTUALMENTE EJECUTA ALDEAS INFANTILES SOS

4.1. Análisis de los programas que actualmente aldeas infantiles sos está ejecutando en las provincias de Pichincha, Imbabura, Esmeraldas, Manabí, Guayas y Azuay, son pertinentes y responden a las necesidades de sus territorios en cuanto a prevención, protección, acogimiento y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que están en riesgo o han perdido el cuidado parental.	143
4.1.1. Descripción analítica de las modalidades existentes.....	148
4.1.2. Algunas características del equipo de trabajo de Aldeas SOS y que participará en la siguiente etapa del proceso de cambio.....	158
4.1.3. El rol del sistema de justicia en la gestión de Aldeas SOS del Ecuador, sus limitaciones y aciertos.....	161
4.1.4. La coordinación interinstitucional, condición básica de la protección integral	163
4.1.4.1. La coordinación con el sector público	164
4.1.4.2. Coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados.....	166
4.1.4.3. La coordinación con las ONGs	166
4.1.5. El posicionamiento de aldeas sos en el escenario de los organismos que trabajan en el acogimiento, y en el conjunto de instituciones que trabajan por niñez y adolescencia	167
4.2. Identificar y analizar los posibles nuevos territorios en los cuales es pertinente la implementación de proyectos preventivos, de protección, acogimiento y restitución de derechos, por parte de Aldeas Infantiles SOS.	168
4.2.1. Apuntes preliminares.....	168
4.2.2. Descripción del método y principales resultados	169
4.2.3. Conclusiones.....	176
4.2.4. Aportes para la selección de territorios desde las personas entrevistadas.....	177
4.3. Descripción de las características de los proyectos que debería implementar aldeas infantiles sos, en los contextos y necesidades de los territorios identificados.	178
4.3.1. Los principios que deben orientar las intervenciones.....	179
4.3.2. Propuestas para la intervención.....	180
4.3.2.1. Un primer nivel de intervención: lo nacional	180
4.3.2.2. Un segundo nivel de intervención: en lo local.....	185
4.3.2.2.1. La prevención y el fortalecimiento familiar como principal intervención	185
4.3.2.2.2. El acogimiento residencial especializado, es uno de los principales retos y una alternativa válida.....	190
4.3.2.2.3. El acogimiento familiar, una propuesta por iniciar	195
4.3.2.2.3.1. La adopción una realidad.....	196
4.3.2.2.3.2. La protección es un contenido de todas las estrategias, no un programa en especial.....	196
4.3.3. Medidas generales de aplicación.....	197
ANEXO 1	200
BIBLIOGRAFÍA	218

Introducción

Los ejes conceptuales de la política social en Ecuador se han transformado, cambiando la posición y situación del Estado Ecuatoriano. En los últimos 7 años el Estado ecuatoriano ha pasado de ser débil e ineficiente, atado a una concepción ortodoxa de lo social, hacia tener una posición fuerte, reguladora y rectora de todas las políticas sociales y de mucho de lo que sucede en la sociedad.

Desde el 2007 la estrategia social del estado ha sido la universalización de los servicios básicos, la recuperación de su rol como regulador y rector de todas las políticas sociales, el incremento significativo del gasto social, son parte de los indicadores que evidencian cómo en los últimos años el país ha desarrollado una estrategia de redistribución que ha impulsado un proceso de reducción de la desigualdad sin precedentes.

Transcurridas casi tres décadas de la aplicación de políticas sociales de tipo subsidiario y residual, no solo el Ecuador sino la región latinoamericana ha transitado hacia cambios evidentes en sus regímenes de bienestar que presentan, en mayor o menor grado, procesos de:

- Desmercantilización del bienestar, con recuperación para la gestión estatal de los sistemas de seguridad social y la provisión de servicios sociales.
- Universalización, que implica la incorporación de la población a los beneficios sociales básicos sin necesidad de prueba de medios y sin vinculación mercantil o laboral específica.
- Integralidad de la política, basada en una noción multidimensional del bienestar o buen vivir, que incluye aspectos de equidad vertical (basada en medios y recursos), horizontal (basada en diferencias grupales como las de género o grupo étnico) e intergeneracional (basada en el bienestar a lo largo del ciclo de la vida), entre otros.

Por otro lado, con la aprobación de la Constitución del 2008, el Estado asume su rol como garante de derechos lo que implica que las políticas públicas deben evidenciar, con indicadores claros, cómo se garantizan los derechos a los grupos de atención prioritaria e implementar un proceso de desarrollo sostenible en el largo plazo.

Del mismo modo la forma en la que el Estado gestiona y administra la política pública también ha implicado que se fortalezca su institucionalidad para la garantía de derechos. Estas instituciones, al ser las responsables del aterrizaje de la política pública en lo local, han fortalecido su rol ejecutor y, a la vez, han implementado acciones para convertirse en rectores de la política pública, implementando estándares de calidad y normas técnicas alineadas a los grandes indicadores de desarrollo. De este modo, el Estado ha generado un andamiaje que permite verificar los avances que ha tenido en torno a la garantía de derechos de los grupos de atención prioritaria, entre ellos los niños, niñas y adolescentes.

No obstante de estos logros, todavía existen problemas estructurales que afectan la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el Ecuador. Según la información del Ministerio de Inclusión Económica y Social, en 2012 los casos de violencia afectaron a 17.370 niños y adolescentes, incluyendo negligencia y abuso psicológico los que tienen las más altas figuras, seguido del abuso físico y sexual.

Las figuras de la violencia en el hogar son preocupantes, el porcentaje de castigos violentos ascienden a 44%, donde los niños y adolescentes han sufrido alguna forma de violencia para “corregir” sus conductas. La violencia contra los niños y adolescentes en los hogares se ha incrementado del 35% en el 2000 a 44% en 2004 y se ha mantenido sin cambio en el 2010. De acuerdo a la Encuesta de Condiciones de Vida del 2006, el número de niños, niñas y adolescentes

que no viven con sus padres/ madres fue de 490 383, uno de los factores que todavía incide directamente en la pérdida del cuidado familiar en el país es la pobreza, además de las variables de violencia intrafamiliar, consumo de alcohol y otras sustancias y el desempleo. Por lo que es necesario evaluar cómo las acciones estatales están apuntando a resolver estas problemáticas.

Entonces, en este contexto, es importante que nuestra organización se plantee varias preguntas:

¿Cómo la actual situación política, social, económica y cultural del Ecuador está contribuyendo a consolidar un enfoque de Derechos en el quehacer cotidiano que como ciudadanos y ciudadanas debemos tener?

¿Cómo el nuevo marco legal del Estado afecta positiva o negativamente la protección de los Derechos de niños, niñas y adolescentes y cuál es la respuesta que, en institucionalidad y financiamiento, el Estado está brindando para resolver las situaciones de amenaza y vulnerabilidad de derechos?

¿Cómo se está organizando en la actualidad el Sistema de Protección Integral, a nivel nacional y local y cuáles son los principales cambios operados en los últimos años?, ¿cómo dicho Sistema está incidiendo o no en el actual modelo de gestión pública, privada y comunitaria?

De manera particular nos preguntamos sobre ¿Cuál es el estado actual del cumplimiento del Derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir en familia? ¿Cuáles son los principales factores de riesgo y cuáles son las acciones que en materia de política pública se están implementando para prevenir la pérdida de dicho cuidado parental? ¿Qué respuestas concretas se está brindando a la situación de los niños, niñas y adolescentes que han perdido el cuidado de sus familias en el Ecuador?

Estas son esencialmente las preguntas que llevaron a Aldeas Infantiles SOS a tomar la decisión de realizar un estudio que no solo permita a la ciudadanía en general profundizar, reflexionar, debatir y ojalá consensuar posibles respuestas en torno a todo lo anteriormente anotado, sino también, en nuestro caso, nos oriente en nuestras directrices, planes estratégicos, líneas de acción, recursos, etc. para que así podamos contribuir en el ejercicio del Derecho a vivir en familia de niños, niñas, adolescentes y jóvenes del Ecuador.

Es en ese compromiso de contribuir al ejercicio pleno del Derecho a vivir en familia que también en Aldeas Infantiles SOS Ecuador hemos iniciado un proceso organizacional que dirija cambios estructurales que nos lleve a desarrollar respuestas acordes a la situación personal de niños, niñas, adolescentes y jóvenes quienes forman parte de nuestras intervenciones, para lo cual era y es preciso contar con un estudio que nos diera información vital del momento que vive el Ecuador frente a los Derechos relacionados a niñez y adolescencia; inventariar las acciones el Estado está brindando para garantizar, proteger, prevenir la pérdida del cuidado parental y, finalmente, las respuestas que está realizando para restituir el Derecho a vivir en familia de niños, niñas y adolescentes quienes, por alguna razón, han perdido el cuidado parental.

Finalmente, este estudio que ponemos a vuestra consideración lleva implícito la certeza que está, cada vez más cerca, la transformación de las comunidades y sociedad en general en protectoras, a fin de que acompañen, siempre en familia, el desarrollo pleno de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y eviten su exclusión.

Con una mirada crítica y propositiva les invitamos a recorrer las siguientes páginas...

DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO DEL PAÍS

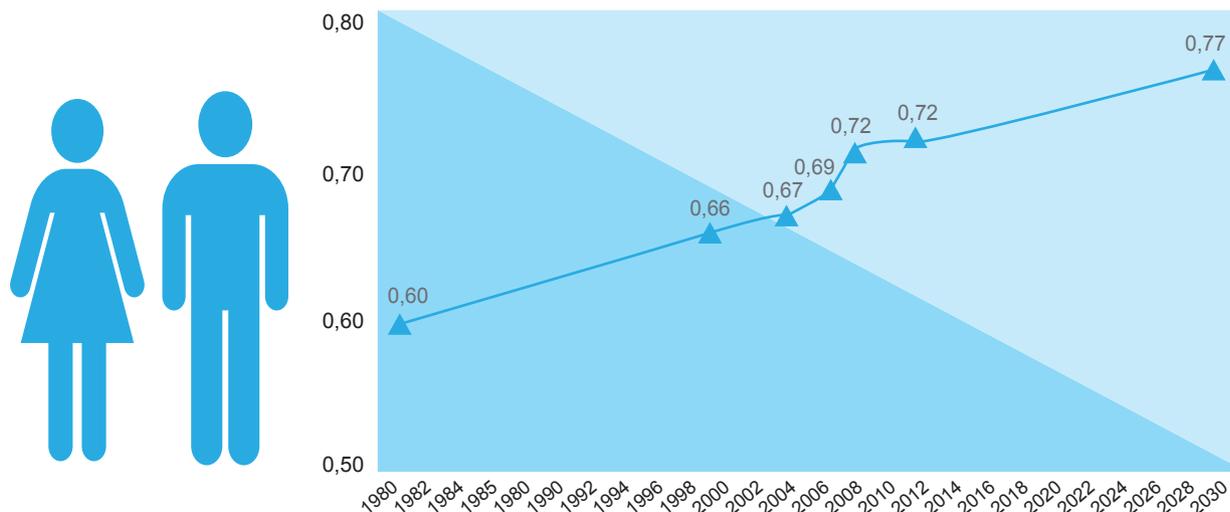


1.1. Información Básica del País

La sociedad ecuatoriana ha cambiado y mucho en estos últimos 8 años, se vive hoy en un país de renta media alta, en una comunidad nacional, que tiene hoy más que nunca, acceso a servicios públicos, en un Estado que casi ha universalizado el derecho a la educación y a la salud, y que ha fortalecido como nunca en la historia sus instituciones. Además, se ha vivido una bonanza económica sostenida y ha hecho que la sociedad ecuatoriana no solo se haya acostumbrado al

bienestar, sino también a responder de manera distinta ante los desafíos que el presente le plantea. Sin embargo, en el Ecuador persisten formas de exclusión geográfica, étnica, de género, etáreas, socio-económicas, de situaciones que afectan a las personas que sufren de discapacidad y/o aquellos que han migrado por diferentes razones. Consecuentemente, se registran limitaciones en la garantía de derechos, sobre todo entre la población en situación de vulnerabilidad¹.

Gráfico 1
Evolución del Índice de Desarrollo Humano Proyección 1980 - 2030



¹ Ver Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 10 y 11. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

Fuente: PNUD 2012.
Disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/>
Elaboración: SENPLADES.



Para quienes conceptualizaron y hoy dirigen éste proyecto político, “el acceso universal a salud, educación, trabajo digno, vivienda y hábitat, es una meta básica para la profundización de otras dimensiones del bienestar y la mejora en la calidad de la vida. El nivel de felicidad, más allá de la satisfacción de las necesidades fundamentales y mediante la ampliación del tiempo destinado a vivir en plenitud y a la provisión de bienes relacionales (amistad, amor, solidaridad, cohesión social), es un componente fundamental de la realización humana.”. ¿Cuánto hemos avanzado en éste sentido?

Gráfico 2

Inversión Social como porcentaje del PIB 2012-2013



INDICADOR	ECUADOR (2012)	AMÉRICA LATINA PROMEDIO PONDERADO (2012)	ECUADOR (2013)
Gasto Públicos Social en educación/PIB	4,7	5,3	5,0
Gasto Públicos Social en salud/PIB	1,7	3,9	2,1
Gasto Públicos Social en seguridad social/PIB	1,5	8,1	
Gasto Públicos Social en vivienda y otros	0,3	0,5	0,9

² René Ramírez, tomado del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Pp. 39. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>

Fuentes: Año 2012: CEPAL, *Panorama social de América Latina*, en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-de-america-latina-2013>

Gráfico 3

Evolución del Saldo de la Deuda Pública Interna y Externa 2008 – 2014 (oct)



CONCEPTO	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014 oct	
	\$ millones	% PIB												
DEUDA INTERNA	3.645,1	5,90%	2.842,2	4,55%	4.665,0	7%	4.506,5	6%	7.780,5	9%	9.926,6	11%	11.651,9	12%
DEUDA EXTERNA	10.088,9	16,33%	7.389,2	11,82%	8.671,7	12%	10.046,4	13%	10.871,8	12%	12.913,9	14%	16.741,5	17%
TOTAL	13.734,0	22%	10.231,4	16%	13.336,7	19%	14.552,9	18%	18.652,3	21%	22.840,5	24%	28.393,4	28%

Fuente: Boletín de Transparencia Fiscal No. 100 Diciembre 2014, en <http://www.observatoriofiscal.org/seccion-exclusiva/boletin-de-transparencia-fiscal/2705-boletin-de-transparencia-fiscal-no-100-diciembre-2014.html>
Elaboración: Consultoría

Es fundamental, además de los dos factores señalados en el párrafo anterior, observar que aún a pesar del aumento en el ingreso per cápita registrado en Ecuador, tal y como sucede en los países considerados de Renta Media Alta, indagar en los efectos que este incremento ha causado en la sociedad, se debe preguntar de manera similar a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): ¿cómo ha influido en los ecuatorianos y sus estructuras sociales este incremento en el ingreso?, así mismo, ¿cómo influyó ese aumento de la inversión pública en la superación de brechas estructurales?

Según el último Censo de Población y Vivienda del INEC al 2010 hay 14'483.499 de habitantes en el Ecuador, de estos, el 50.44%, es decir, 7'305.816 son mujeres y el 49.56% o sea 7'177.683 son hombres; la edad media de nuestra población es 28,4 y el 63% de la población habita en zonas urbanas³. Como escenario deseable se ha proyectado que la población del Ecuador sea, según Naciones Unidas, de 17'893.000 habitantes en 2030, y que las tasas anuales de crecimiento poblacional declinen de su valor actual del 1,35% a 0,76% en 2030⁴. Según el INEC la población ecuatoriana alcanzará los 19'815.000 habitantes en 2030, con una tasa de crecimiento anual de 1,12% en el año mencionado⁵.

3 INEC 2010. Tomado de INEC, "Resultados Nacionales del Censo 2010 de Población y Vivienda". Disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/resultados/>

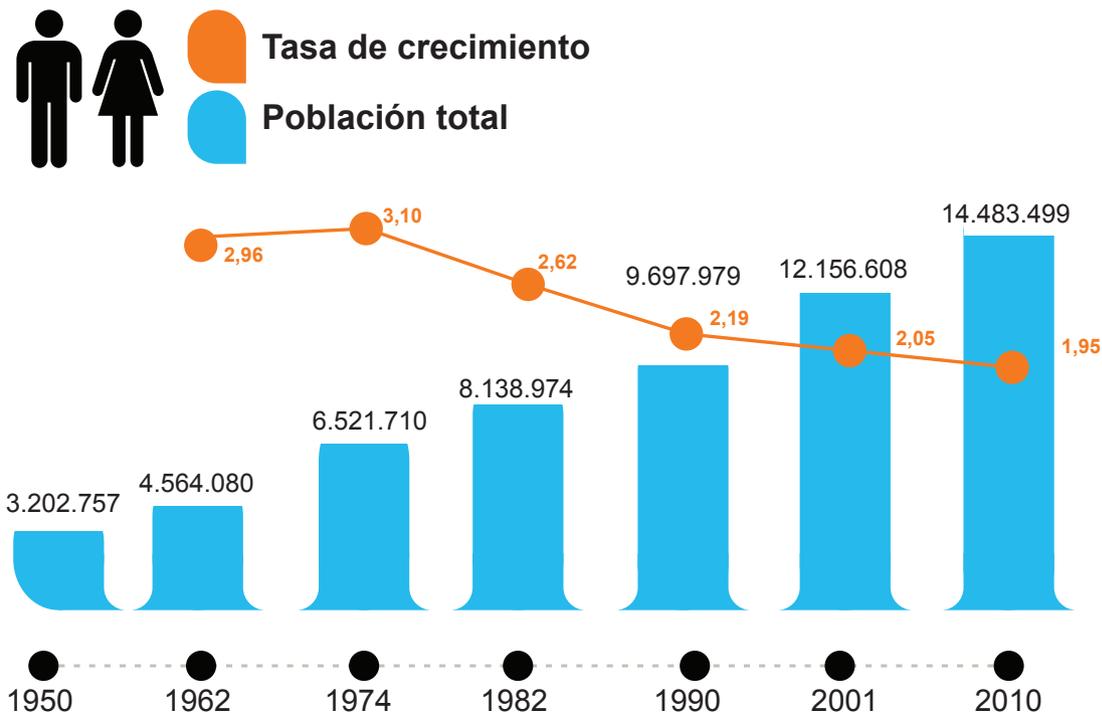
4 ONU 2011. Tomado de SENPLADES, "Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017". Pp. 67. Disponible en:

<http://www.buenvivir.gob.ec/>
5 INEC 2010. Tomado de SENPLADES, "Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017". Pp. 67. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>

Gráfico 4

Población Total y Tasa de Crecimiento.

Censos: 1950 - 1962 - 1974 - 1982 - 1990 - 2001 - 2010



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010. INEC
Disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/resultados/>
Elaboración: INEC.

Es importante analizar no solo la población total, sino su estructura por edades. Mientras la Población en Edad de Trabajar (PET) mantendrá una proporción relativamente estable de dos tercios del total, el tamaño de la población menor de quince años declinará y la población de 65 y más años casi duplicará su tamaño, alcanzando el 10,9% en 2030. En síntesis, el escenario deseable implica una declinación de las tasas de fecundidad y del crecimiento poblacional, que permitirá mantener hasta 2030 una pro-

porción adecuada entre la PET y la población total, pero que implicará una mayor presión sobre los sistemas de seguridad social debido al rápido incremento de la población de la tercera edad⁶.

Los niños, niñas y adolescentes (NNA de 0 a 17 años de edad) representan el 37,6% de la población⁷. El porcentaje de niños y niñas que tiene cédula de identidad en el país es de apenas el 27%⁸.

6 ONU 2011. Tomado de SENPLADES, "Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017". Pp. 67. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
7 INEC 2013. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 118. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
8 INEC 2010. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 119. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>

Gráfico 5

Total de Niñas y Niños por Rangos de Edad



RANGOS DE EDAD	HOMBRE	MUJER	TOTAL	PORCENTAJE
De 0 a 6	1041119	1005942	2047061	36%
De 7 a 12	956234	925944	1882178	33,1%
De 13 a 18	885324	866633	1751957	30,8%
TOTAL	2882677	2798519	5681196	100%
PORCENTAJE	50,7%	49,3%	100%	

Fuente: Censo Población de 2010. INEC

La población joven en Ecuador está conformada por 3 millones de personas, que equivalen al 21,0% de la población. De esa cifra, el 12,7% son jóvenes de entre 18 y 24 años y el 8,28% corresponde a jóvenes de entre 25 y 29 años. El 20,9% de jóvenes vive en pobreza por NBI. Entre los jóvenes entre 18 a 24 años, que corresponden a las edades dedicadas al estudio superior o técnico, la asistencia educativa llega tan solo al 11,1% de los jóvenes pobres, y al 5,1% en las edades de 25 a 29 años⁹.

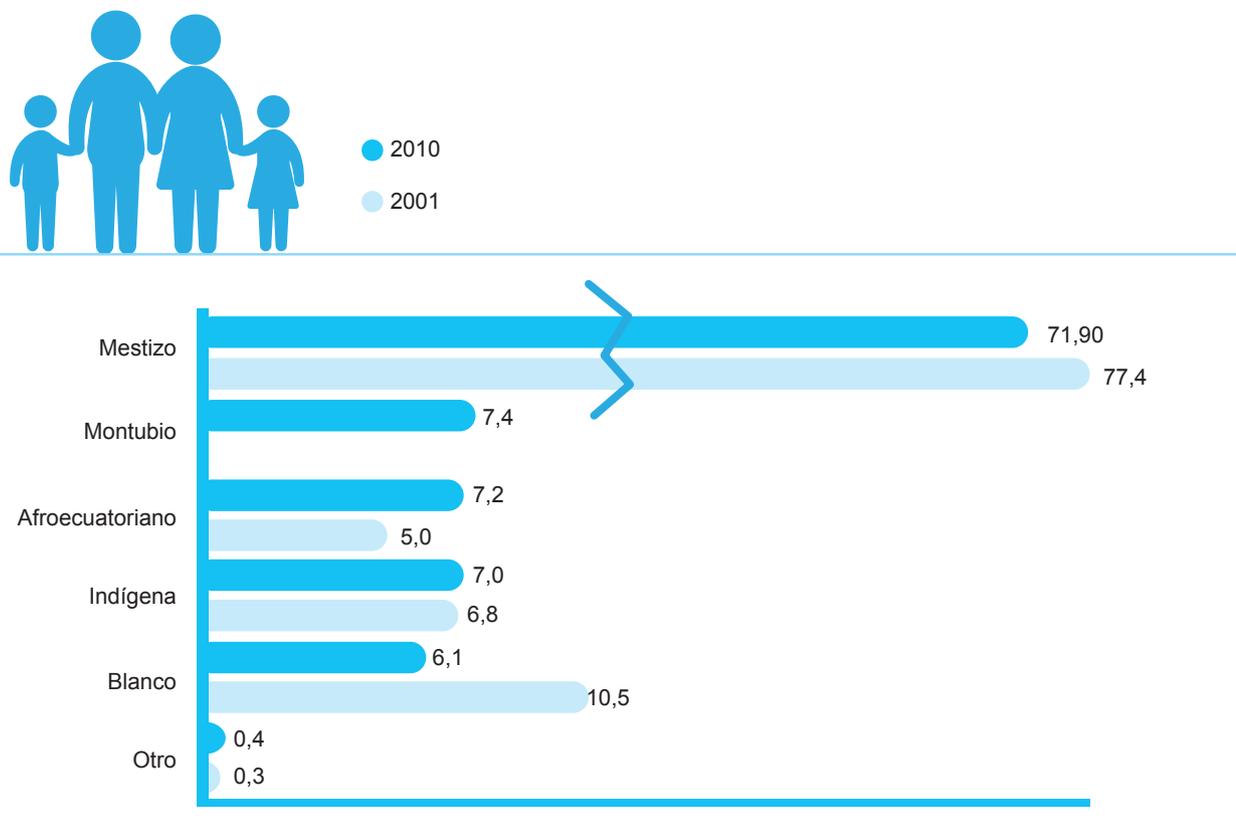
La población adulta mayor está conformada por 940 mil ecuatorianos de más de 65 años esto equivale al 6,5% de la población¹⁰, de esta cifra el 53% son mujeres y 47%, hombres. La tasa de mortalidad en el período 2005-2010 fue de 38 por cada mil mujeres y de 44 por cada mil hombres. Anualmente fallecen alrededor de 34 mil ecuatorianos mayores de 65 años de edad. Tan solo el 27,7% de las personas adultas mayores tienen cobertura del sistema de seguro de salud; el 89% de estos es de orden público¹¹. Solo el 30% de las personas adultas mayores cuenta con la asistencia de una persona para su cuidado; por lo general hijos e hijas, esposos o esposas, nietos o nietas. En el caso de las mujeres mayores de 80 años, solo el 36,5% cuenta con asistencia para su cuidado. El 14,7% de los adultos mayores fue víctima de insultos y el 14,9 %, víctima de negligencia y abandono¹².

El 16% de la población ecuatoriana se siente discriminada de manera directa por algún motivo; sin embargo, se percibe que el 37% de la población sufre discriminación. Estos porcentajes alcanzan el 20% y el 45% a nivel de América Latina y es mayor en el caso de las mujeres (47%) que el de los hombres (44%)¹³. El Ecuador es un país diverso en términos de culturas: el 71,9% de

la población se autoidentifica como mestiza; el resto se autoidentifica como montubios (7,4%), afroecuatorianos (7,2%), indígenas (7,0%) y blancos (6,1%), según INEC (2010). Sin embargo, esa diversidad ha venido acompañada de patrones de discriminación. En el 2011, los ecuatorianos y ecuatorianas consideraban que el 30% de la población era discriminada por su etnia¹⁴.

Gráfico 6

Autoidentificación de la Población. Censos 2001-2010



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010. INEC
 Disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/resultados/>
 Elaboración: INEC.

¹³ Latinobarómetro, 2011. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>

¹⁴ Latinobarómetro, 2011. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>

El saldo migratorio, aquel que indica la diferencia entre el número de ecuatorianos y ecuatorianas que salieron del país y los que regresaron, pasó de 176 mil en el año 2000 a 43 mil en 2007¹⁵. En años posteriores, hubo saldos negativos de retorno, de 6600 y 5000 personas en 2009 y 2011, respectivamente. La población emigrante se redujo en un 25% con respecto al censo del 2001¹⁶. Hasta 2010, los principales destinos de emigración eran España (45,1%), Estados Unidos (28,6%) e Italia (7,9%). A nivel regional, la emigración se concentraba en Chile, Colombia, Venezuela y Argentina (5,4%, de manera conjunta)¹⁷.

Las personas que han decidido asentarse en el Ecuador representaban en el 2010, el 1,26% de la población nacional (en comparación con el 0,9% del censo 2001). El 49,5% corresponde a población de nacionalidad colombiana, seguida por personas peruanas (8,6%), estadounidenses (8,3%), españolas (7,7%) y cubanas (3,7%). La población inmigrante se concentra en las ciudades de Quito (30%), Guayaquil (12,1%) y Cuenca (5%), seguidas

por las de la frontera norte (Tulcán y Lago Agrio, con el 4% cada una). Parte de esta población llega al país en busca de protección internacional. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores, a diciembre de 2012, Ecuador otorgó el estatus de refugiado a 55 480 personas y reasentó a 4278. El 89% de personas que solicitan el reconocimiento del estatus de refugiados es de nacionalidad colombiana¹⁸.

En el ámbito de la vivienda, aunque ocho de cada diez ecuatorianos tienen vivienda propia, cabe preguntarse ¿cuáles son las condiciones de estas viviendas? El 35% de personas pobres vive en condiciones de hacinamiento, solo el 50% tiene acceso tanto a agua como a ducha exclusiva, y un 93% a servicios higiénicos. Esta situación mejora en el caso de los vulnerables, entre quienes solo el 19% viven hacinados, el 78% accede al agua dentro de su vivienda, 75% tienen ducha exclusiva y el 98% posee servicios higiénicos. Los estratos medios y altos, finalmente, tienen el 100% de estos servicios cubiertos¹⁹.



15 FLACSO 2006. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
16 INEC 2010. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
17 Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
18 MRECI, 2012. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
19 Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 52. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

1.2. Descripción del actual contexto político, económico y social del Ecuador, en un ejercicio histórico del último período democrático.

1.2.1. CONTEXTO POLÍTICO

Durante estos últimos 8 años el Ecuador ha vivido un momento especial marcado por un proceso político y un liderazgo específico, proceso que ha logrado, en el marco de una relativa estabilidad política, transformar las estructuras más profundas del país, como las formas de relación entre sus habitantes. Este documento tiene lugar en momentos en que este proyecto político aparentemente vive una crisis.

Un largo convenio entre el pueblo y su gobernante había empezado en 2007, acuerdo que se convirtió en un ambicioso programa político de largo plazo gracias a la Asamblea Constituyente de Montecristi en 2008²⁰.

Ahí se le dio, por primera vez en la historia de la humanidad, Derechos a la Naturaleza, se diseñó un País que consideraba a la Participación y al Control Social como un poder del Estado. Además, se reconoció el trabajo informal; la unión libre entre personas del mismo sexo; se despenalizó el consumo de drogas; se ilegalizó la tercerización laboral; se expulsó la Base Norteamericana del puerto de Manta; se prohibió el uso y cultivo de transgénicos en territorio ecuatoriano (cuestionado actualmente por el Presidente Rafael Correa); se reconoció el derecho de las Culturas Urbanas al espacio público; se ratificó la caducidad del contrato con la petrolera norteamericana OXY; se declaró ilegítimo un buen tramo de la deuda externa; se decidió la incautación a los bienes de los ban-

queros implicados en la quiebra del sistema financiero y la dolarización de la economía ecuatoriana ocurrida en el año 2000, entre otros tantos avances originados en la sociedad y que encontraron oídos en un gobierno que, en aquel momento, en una clara reconfiguración de la matriz política vigente, se dejaba guiar por su pueblo.

El Estado Ecuatoriano es hoy en día un actor esencial en la distribución de los ingresos, sobre todo a través del aumento en la inversión pública, lo cual ha generado, en buena medida, lo que se conoce como el “*milagro ecuatoriano*”²¹: un notable aumento de la capacidad adquisitiva de los hogares, el indudable mejoramiento en la infraestructura, en las condiciones sanitarias, el creciente acceso a los servicios públicos de educación y salud, la ampliación de la protección social, etc. La revista colombiana especializada en finanzas “Dinero” afirma con tono de admiración: “*Aeropuertos, hospitales, colegios y universidades se levantan en las zonas más apartadas, aprovechando la renta petrolera. El crecimiento promedio de la economía ha bordeado el 5% desde 2010, jalonado por una inversión pública sin antecedentes.*”²².

Aun cuando los períodos de estabilidad política y económica son inusuales en la historia reciente del Ecuador, el proceso político denominado “*Revolución Ciudadana*” cumple, este 2015, ocho años de vigencia, rompiendo aparentemente esta dinámica y de seguro transformando muchas de las formas de relación política y social vigentes hasta el momento de su consolidación.

20 Ver “Rafael Correa convoca un referéndum para crear una Asamblea Constituyente horas después de su investidura” en Libertad Digital. Accesible en línea: <http://www.libertaddigital.com/mundo/rafael-correa-convoca-un-referendum-para-crear-una-asamblea-constituyente-horas-despues-de-su-investidura-1276296765/>

21 <http://www.dinero.com/edicion-impresa/caratula/articulo/los-logros-rafael-correa-ecuator/190900>

22 <http://www.dinero.com/edicion-impresa/caratula/articulo/los-logros-rafael-correa-ecuator/190900>

El Economista Rafael Correa Delgado es Presidente del Ecuador desde el 15 de Enero de 2007, después de haber sido Ministro de Finanzas del Gobierno del Doctor Alfredo Palacio, en una accidentada etapa de transición resultado de la deposición forzada por la movilización popular del Coronel Lucio Gutiérrez, último de los presidentes “tumbados” en el Ecuador.

Contrariamente a lo que se podría pensar, el movimiento social que derrocó a 3 gobiernos, tuvo enormes componentes de consciencia social que fueron madurando en propuestas, que se plasmaron en un acuerdo social a largo plazo, que tomó forma en la Constituyente de Montecristi y que hoy da claras señales de crisis. Debemos resaltar que la madurez del conjunto social movilizado, colocó en Montecristi varios hechos declarativos históricos para la humanidad.

Uno de los productos concretos de la “época de rebeliones populares” en Ecuador es la centralidad de la planificación expresada en la fuerza que tiene para cada mandato el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), ya tendremos tiempo para mirar cómo éste también se ha vuelto cada vez más pragmático, cediendo la utopía ante la fuerza de una realidad adversa al cambio.

Esta centralidad es definitivamente fruto de una acción política, que en su momento fue altamente participativa y democrática, que tenía como uno de sus objetivos principales superar la desigualdad. A continuación un gráfico que permite observar cómo se diseñó en Montecristi la articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa:

Gráfico 7

Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa



Otro aspecto que cabe resaltar sobre este diseño del aparato de planificación ecuatoriano son los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT), que son el mapa conductor del Estado a nivel local, y cuya centralidad es tan amplia a nivel local como lo es el PNBV, tanto así que los presupuestos son aprobados en relación a las actividades contenidas en estos planes, y la gestión del gobierno local es evaluada en torno a ellos.

Hoy, el Presidente Rafael Correa, acumuló, catapultado por el voto popular y la esperanza del pueblo, todos los poderes del Estado (legislativo, ejecutivo, judicial, participación y electoral), acción que se justificó como la única manera de alcanzar los cambios estructurales requeridos por el pueblo, pero que sin lograrlo cabalmente ha concentrado peligrosamente el poder en sí mismo, caudillo que no ha encontrado un camino distinto al tradicional tanto en economía como en política, y a juicio personal, sus altruistas intenciones han quedado irremediablemente atrapadas en la aplastante condición del subdesarrollo económico y la trampa de la democracia representativa.

Para traer claridad a esta última afirmación, al catedrático colombiano Carlos Gaviria Díaz en su carta de renuncia a la Comisión de Auditoría de Tratados de Inversión de Ecuador decía: *“Hacer frente a la rampante economía de mercado global, reivindicando un espacio donde sea posible el ejercicio soberano del poder, es sin duda una apuesta seductora pero temeraria. Hay que vencer demasiadas circunstancias adversas, y éstas se han ido magnificando como por ensalmo. Me parece que el fenómeno lo ha captado usted cabalmente, señor Presidente, y como corolario inevitable su horizonte utópico se ha ido menguando y palideciendo. (...) Hoy, para mí, el panorama es aún más claro: el Gobierno verifica con razón que el ámbito de acción soberana se ha reducido tanto que casi se ha extinguido, y que la más acendrada*

voluntad política debe rendirse ante la tozudez infinita de los hechos²³”.

Paradójicamente, un proceso político con bases conceptuales vanguardistas en cuanto a participación, transparencia y control social, ahora mismo se ampara fuertemente en la esencialidad del voto popular y sobre todo en el poder de la institucionalidad de un Estado que ha logrado controlar. Actualmente la fuente principal de legitimidad para la acción política es la cantidad de votos obtenidos en la última elección, dejando de lado el intercambio y retroalimentación con la sociedad y sus sectores organizados, perdiéndose así de los invaluable aportes cualitativos que esta sociedad, madura políticamente, le podría aportar, así como la capacidad de ésta para asumir responsabilidades. A esto se hacía referencia antes como la *trampa de la democracia representativa*, mediante la cual solamente se puede entregar el poder a una o, en su caso, a varias personas.

En este sentido el académico de FLACSO Franklin Ramírez expresa:

“...los procesos de democratización tienen mayores opciones de profundizarse cuando el flujo del juego político permite al poder civil abrir la acción estatal al reconocimiento del conjunto de intereses y derechos sociales reduciendo así la capacidad de veto de potentes grupos de interés. (...) ir más allá de los procedimientos formalmente sancionados para la toma de decisiones y estudiar la más amplia disputa política por la construcción de una agenda pública en que quepan las demandas de “los más” mientras se recorta la influencia de grupos de poder independiente sobre las decisiones que afectan al conjunto de la comunidad política.²⁴”. Precisamente esto es lo que se va perdiendo.

23 Para leer la carta de renuncia completa mirar: Carlos Gaviria renuncia a Comisión de Auditoría de tratados de inversión de Ecuador por suscripción de acuerdo comercial con Unión Europea disponible en: http://www.polodemocratico.net/index.php?option=com_content&view=article&id=7795:carlos-gaviria-renuncia-a-comision-de-auditoria-de-tratados-de-inversion-de-ecuador-por-suscripcion-de-acuerdo-comercial-con-union-europea-&catid=75:noticias&Itemid=66
24 Ver F. Ramírez Gallegos. Cambio político, autonomía estatal y democratización en el Ecuador (2007-2012).

El Presidente de la República es además el líder absoluto de Alianza País, controla todos los poderes del Estado²⁵, inclusive aquellos diseñados para impedir este círculo vicioso, por ello y mírese bien la trampa, es el único responsable de la estabilidad política y económica del país.

El acuerdo social se resquebraja; para las últimas elecciones de febrero de 2014, los candidatos de Alianza País son sorprendentemente derrotados. Pierden las alcaldías de 9 de las 10 ciudades más pobladas del Ecuador, así mismo pierden en 20 de las 24 capitales provinciales, logra 10 de las 23 prefecturas provinciales²⁶, teniendo en Prefectos un mejor desempeño que en cualquier otra dignidad a nivel local en estas últimas elecciones. El partido de Gobierno, instrumento político del Presidente Rafael Correa, reduce a menos de la mitad su votación, de 4'918.137 en las presidenciales de 2013 a 2'049.135 en la votación para Alcaldes en las elecciones seccionales de 2014²⁷. A pesar de esta inmensa reducción, el movimiento de gobierno sigue siendo la primera fuerza política del país.

Las garantías y la legitimidad del proyecto político se han anclado a las 9 victorias electorales, que incluyen dos reelecciones en primera vuelta y tres consultas populares ganadas. Aunque en febrero de 2014 se siente ya el primer síntoma concreto de desgaste de un proceso político que ha alcanzado una inédita estabilidad política. La estabilidad parecía garantizada. ¿Qué pasó en las urnas en febrero de 2014? La mayoría de ecuatorianos no habíamos sospechado el peligro de la concentración del poder que algunos ya advertían en aquel momento, un editorial de Sebastián Hurtado de Febrero de 2013, decía:

“Sin embargo, una “estabilidad” política basada en la acumulación de “plenos poderes” en manos del Gobierno -cualquier Gobierno- y en la figura del Presidente de la República, no deja de plantear algunos problemas. Por un lado, deriva en autoritarismo y arbitrariedad, situación que pone en riesgo a aquellos sectores económicos que no puedan o no quieran alinearse con los objetivos gubernamentales. Por otro, al encontrarse íntimamente ligado al liderazgo del Presidente de la República, un grave “shock” político o económico -interno o externo-, puede desmoronar rápidamente la estructura de poder construida alrededor de su figura y devolver al país al caos de los años anteriores. Considero que era posible -y preferible- que Ecuador alcance “estabilidad” política sobre la base de un Gobierno limitado, instituciones independientes y una distribución del poder entre una variedad de actores públicos y privados. Sin embargo, resulta claro que una mayoría de los electores ecuatorianos no comparten dicha visión.”²⁸

Ya ha ocurrido varias veces en la historia, como dice este columnista, que al concentrarse el poder en determinado caudillo, la estructura que éste sostenía, se desmorona irremediamente al no encontrar una figura sucesoria que pueda contener todos los intereses y contradicciones vigentes dentro del gobierno y del partido de gobierno. Quizás adelantándose a ello, el Presidente cambia radicalmente su posición frente a la reelección indefinida. El candado Constitucional que limita el ejercicio de la presidencia a una sola reelección debe ser superado y presenta un grupo de enmiendas que le permiten transformar a su gusto este y otros contenidos de la constitución, vía enmienda y no reforma, es decir, evadiendo la consulta popular, y tramitándolo vía debate en el pleno de la Asamblea Nacional, en la cual tiene la mayoría²⁹.

25 <http://www.eluniverso.com/2012/01/08/1/1355/ domingo-paredes-no-podemos-darnos-lujo-ha-ya-injerencias-politicas.html>

26 <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/ pais-y-aliados-suman-diez-prefecturas.html>

27 http://www.elcomercio.com.ec/politica/movimientos-regionales-Politica-alcaldias-Municipios-Prefecturas_0_1103889669.html

28 <http://www.elcomercio.com.ec/opinion/estabilidad.html>

29 <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101745034#.VLKrud93PZs>

Las 17 enmiendas constitucionales limitan el alcance de las consultas populares, reducen la edad mínima para ser Presidente, alteran el rol de las Fuerzas Armadas permitiéndoles participar en la seguridad nacional, entre otros. Alianza País, incumpliendo sus ofertas de campaña basadas en el clamor popular, no ha enfrentado decididamente a la corrupción y menos aún a la que se da en sus propias filas. Han sido varios los escándalos que han afectado incluso a miembros de la familia del Presidente. Los resultados de las votaciones de febrero de 2014, también se explican por los escándalos de corrupción a nivel local en los que se involucran a miembros del partido de Gobierno, que además pertenecen a las clásicas élites políticas y que el candidato-Presidente había jurado derrotar. Los ofrecimientos incumplidos y las incoherencias son permanentes y descaradamente justificados, en contradicción y acorralado, opta por atacar y hacer daño a quien lo enfrenta.

Más grave aún, se reemplaza el acuerdo social por un Estado impositivo y punitivo. El diálogo por el control y la vigilancia, el incremento del personal y el equipamiento en la Policía Nacional es digno de observar en este sentido. Decenas de líderes sociales son detenidos por oponerse a la minería o la extracción petrolera, por primera vez en la historia del país hay mujeres encarceladas por abortos ilegales, miembros de veedurías ciudadanas y periodistas enjuiciados por distintas causas, mientras otros personajes públicos mueren en condiciones difíciles de explicar³⁰. También militantes de PAIS sancionados y expulsados por “deslealtad política³¹”, como el bochorno público de un grupo de Asambleístas mujeres de PAIS que luchaban por incluir la legalización del aborto por violación dentro del nuevo Código Penal.

A nivel simbólico el régimen se desgasta en innecesarios enfrentamientos con personajes significativos para la opinión pública. Así, el cantautor popular Jaime Guevara, muy apreciado especialmente en la capital, vegetariano, anarquista, abstemio radical, epiléptico, un hombre que ha acompañado durante décadas las luchas sociales, es acusado de malcriado, drogadicto y borracho siendo incluso desafiado a los golpes por el mismísimo Presidente de la República después de un desafortunado encuentro entre los dos³². En otro ejemplo, Bonil, el tradicional caricaturista de un periódico de oposición, es sancionado por algunas de sus caricaturas³³, el intento de desalojo a la histórica Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)³⁴, hechos concretos que marcaron, como hoy marca la distancia entre el proyecto político de la Revolución Ciudadana y un buen número de los habitantes y sectores organizados del país.

Estos acontecimientos revelan las constantes incoherencias y lógicas de manipulación de la institucionalidad en favor de las decisiones del Gobierno. Las contradicciones e incoherencias han existido siempre dentro del proyecto del Presidente Correa, como existen en cualquier gobierno y proyecto político, pero éstas se han agudizado enormemente a partir de la segunda reelección del Presidente y la captación casi total de la Asamblea Nacional.

30 <http://www.conflictosmineros.net/contenidos/12-ecuador/17282-hallan-cuerpo-de-lider-indigena-de-ecuador-que-se-opone-a-la-mineria/>

31 http://www.elcomercio.com/pais/Politica-alianza_pais-Cuenca-alexa_0_1139286221.html / http://www.elcomercio.com/ec/politica/AlianzaPais-PaolaPabon-sancion-aborto-Gina-Godoy_0_1019898039.html

32 http://www.elcomercio.com.ec/entretener-tendencias_0_985101630.html

33 <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/01/31/nota/2115501/bonil-universo-sancionados-superintendencia-comunicacion>

34 <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/quito/item/gobierno-suspende-desalojo-de-sede-de-la-conaie-en-quito.html>

1.2.2. CONTEXTO ECONÓMICO

Luego de una acelerada crisis de legitimidad del neoliberalismo, llega una época en que los gobiernos de izquierda en Latinoamérica, procuran reconstruir y re-direccionar las mediaciones socio-políticas que han contribuido a la integración subordinada de los territorios nacionales en la dinámica de acumulación especulativa del capital financiero. La recomposición de tales mediaciones se catapultan en el nivel nacional a través de la acción política y económica de los Estados³⁵. El Presidente Correa se integra tempranamente con su gobierno a esta corriente.

El decreto mediante el cual el 99% de las ganancias extraordinarias del petróleo serían para el Estado y el 1% para las petroleras³⁶, la ratificación de la caducidad del contrato con la petrolera norteamericana OXY, la ilegalización de la tercerización laboral; la declaración de ilegitimidad de un tramo de la deuda externa; la incautación a los bienes de los banqueros implicados en la quiebra del sistema financiero (“el feriado bancario”) y la dolarización de la economía (2000), entre otras³⁷, dan inicio a un proceso de fortalecimiento de las instituciones que retoman la centralidad para el Estado, que se convierte en el principal instrumento de una transformación planificada.

Se puede resumir el primer momento de la política del Gobierno del Presidente Correa en tres niveles, en primer lugar, un conjunto de medidas orientadas a la gestión nacional –sin interferencia del capital global– de una *porción sustantiva del excedente local proveniente de rentas de recursos estratégicos*; en segundo lugar, se alude a una serie de opciones *políticas encaminadas hacia el resquebrajamiento de las correas de transmisión decisional del capital financiero sobre la economía nacional*, mis-

mas que tienen que ver sobre todo con la gestión de la deuda externa; y en tercer lugar, cabe situar a una serie de medidas orientadas a *reforzar la centralidad de la política tributaria y la capacidad recaudatoria del estado* en el marco de un énfasis en la progresividad de los impuestos.

Al ser su principal estrategia de obtención de recursos la exportación de materias primas como el petróleo, el pronunciado descenso en el precio de este “commodity”³⁸ hace que el país tenga que realizar una serie de préstamos³⁹ y recortes⁴⁰ para alimentar una estructura insaciable, y esta es otra de las grandes razones que se plantea, pues se requiere inyectar enormes cantidades de dinero hacia la sociedad alimentando así el consumo y por tanto el crecimiento, como veremos adelante. Para enero de 2015, China sigue a la cabeza de los países con los que Ecuador mantiene deuda, seguido por Reino Unido. Según la Subsecretaría de Financiamiento Público del Ministerio de Finanzas, a octubre de 2014, del total de la deuda pública externa que fue de 16.753 millones de dólares, a China le corresponden 4,694 millones de dólares (28% del total), mientras que 6.313 millones fueron de deuda con los multilaterales y otros 3.061 millones corresponden a bonos Brady, Global y Soberanos⁴¹.

El diario El Comercio en su edición del 6 de Enero de 2015, publica un artículo titulado “Recortes, señal al mercado para acceder a más créditos”:

“Los ajustes presupuestarios no habían hecho ruido desde hace unos siete años hasta que el lunes el Gobierno anunció que recortará este año su Presupuesto en USD 1 420 millones”⁴².

35 Ver F. Ramírez, “Crisis neoliberal y reconfiguraciones estatales: Ecuador y la heterodoxia sudamericana” en Revista Línea Sur, Revista de Política Exterior, No. 2, Mayo/agosto 2012, pp. 84-104. Accesible en línea: http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/03/linea_sur_segunda_edicion.pdf

36 Ver “Rafael Correa decreta que el 99% de ganancias extraordinarias del petróleo sean para los ecuatorianos” en Rebelion.org. Accesible en línea: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=57254>.

37 Ver F. Ramírez, “Crisis neoliberal y reconfiguraciones estatales: Ecuador y la heterodoxia sudamericana” en Revista Línea Sur, Revista de Política Exterior, No. 2, Mayo/agosto 2012, pp. 84-104. Accesible en línea: http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/03/linea_sur_segunda_edicion.pdf

38 Precios que no se habían visto en 5 o 6 años: <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/01/07/nota/4404246/petroleo-cayo-debajo-50>

39 La baja en el precio del petróleo ha presionado al Presidente Correa a aceptar préstamos especialmente provenientes de China, lo veremos así en los siguientes titulares: Eximbank otorga crédito por casi \$ 5.300 millones a Ecuador, disponible en <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/eximbank-otorga-credito-por-casi-5-300-millones-a-ecuador-2.html> / Ecuador firma financiamiento con China por \$7.500 millones, accesible en línea en http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101769840/1/Ecuador_firma_financiamiento_con_China_por_%247.500_millones.html#.VK6Qsd93PZv

40 Esta necesidad se ve expresada, no solo en cambios de política pública sino también en sendos recortes de los cuales colocamos aquí sus respectivos links y titulares: Gobierno revoca alza salarial del 5% para funcionarios públicos. Disponible en: <http://www.elcomercio.com.ec/actualidad/salarios-revocatoria-incremento-funcionarios-publicos.html> / Rafael Correa defiende recortes al presupuesto para “responder a la realidad” Accesible en línea en: <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/01/06/nota/4403006/correa-defiende-recortes-dice-que-hay-que-responder-realidad> / Recortes, aranceles y cupos, la receta para resistir el año, disponible en línea en <http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota.aspx?i-dart=7428831&iidcat=38269&iipo=2/> / Recortes y restricciones por la caída del petróleo accesible en línea desde <http://www.elcomercio.com.ec/actualidad/petroleo-recortes-presupuesto-salvaguardias-importaciones.html>

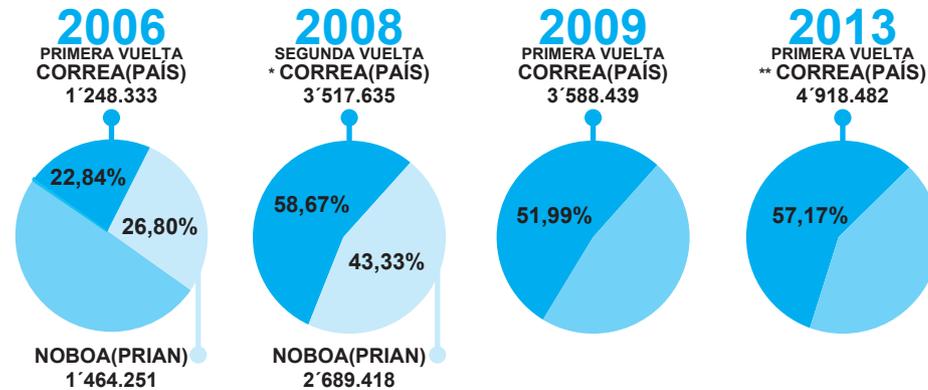
41 http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101769626/-1/China_anuncia_otro_apoyo_financiero_para_Ecuador.html#.VK6N2d93PZu

42 <http://www.elcomercio.com/actualidad/recortes-creditos-ecuador-china-rafael.html>

Gráfico 8

Incremento del presupuesto del Estado con respecto a los Períodos Presidenciales 2006-2013

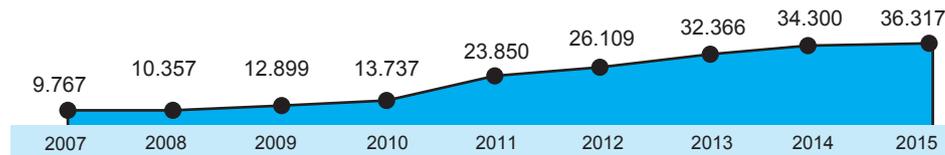
VOTOS



* Se Posesionó el 5 de enero de 2007

** El periodo presidencial inició el 24 de mayo de 2013 y culminará en 2017

RECURSOS (MONTO APROBADO)



Fuente CNE y Ministerio de Finanzas

Fuente y Elaboración: Diario Expreso "Ocho años: se pasó de la bonanza al ahorro"

Tomado de: <http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota.aspx?idart=7448376&idcat=38269&tipo=2>

Para dinamizar el flujo de las exportaciones tradicionales (banano, café, cacao, flores, camarones, etc.) se impulsa un Acuerdo Comercial con la Unión Europea sobre la base de las negociaciones que Perú y Colombia hicieron con el nombre de Tratado de Libre Comercio y que han conducido a sendos paros campesinos en estos países, sobre todo en nuestro vecino del Norte. Cabe considerar que según la Revista Dinero, sin un acuerdo entre nuestro país con Europa, el atún entraría a ese mercado con un arancel de 24%, los jugos de frutas con 40%, el camarón con 18% y las rosas con 12%, una situación que sacaría estos productos del mercado .

En abril de 2014 y después de una larga historia de críticas, expulsiones y desplantes contra el Banco Mundial, el gobierno empieza, sin más, a recibir sus créditos, siendo el más llamativo, aunque no el único, un préstamo “sin condicionamientos” por 1.000 millones de dólares . En marzo del mismo año, el Presidente Correa se reúne con el Presidente mundial de Coca-Cola y recibe gusto el ofrecimiento de una inversión de 1.000 millones de dólares en un lapso de 5 años . La multinacional además le plantea la posibilidad de instalar una de las plantas más grandes en Sudamérica, en Machachi , sector privilegiado por sus reservas valiosas de aguas minerales.

Otro ejemplo de este cambio de política sucedió en el mes de mayo de 2014, cuando el Banco Central del Ecuador (BCE) invirtió una buena parte de sus reservas de oro (466.000 onzas) en instrumentos de alta seguridad y liquidez a través de Goldman Sachs, uno de los grupos de banca de inversión y valores más grandes del mundo, lo que según el BCE generará ganancias de entre USD 16 y 20 millones, de acuerdo con la evolución del precio internacional del oro, que también está hoy en día a la baja . Un giro tan notable en su posición frente a estos temas, debe generar, por lo menos, inquietud.

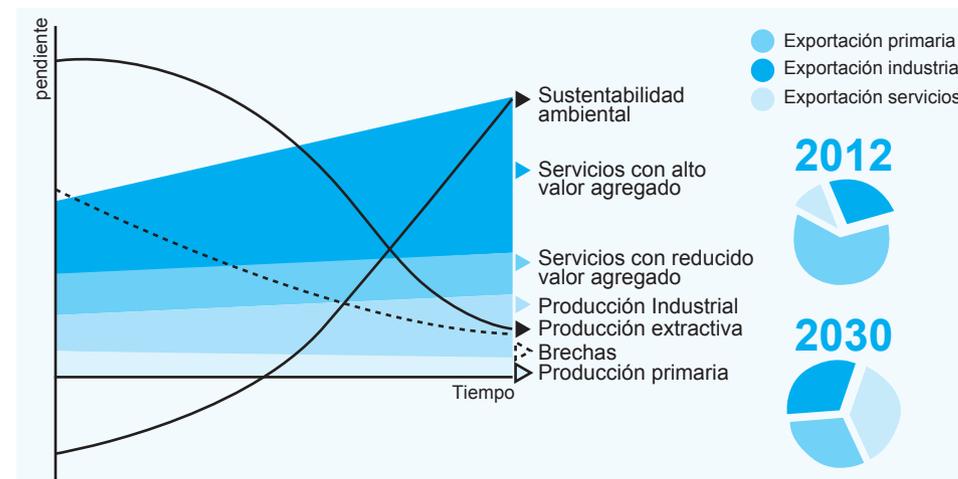
1.2.3. CAMBIO DE MATRIZ PRODUCTIVA

En su segundo mandato el Presidente Correa se decide por la aplicación de lo que el gobierno llama el “Cambio de Matriz Productiva”, que propone en un primer momento el impulso al extractivismo, que permitirá a los ecuatorianos financiar una posterior sociedad del “bio-conocimiento” y los servicios, a fin de romper la dependencia del petróleo y fomentar el turismo y la tecnología, entre

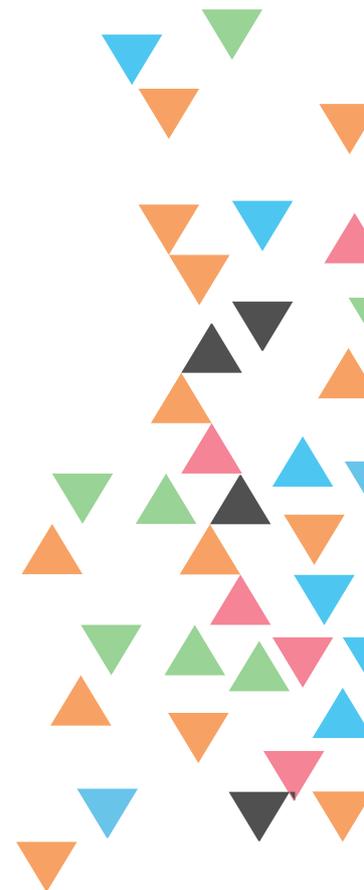
otros, para sacar al Ecuador masiva y rápidamente de la pobreza. Este primer momento, del cual no se ha podido todavía salir, ha sido motivado también por la urgente necesidad de inyectar recursos en la sociedad a través del Estado.

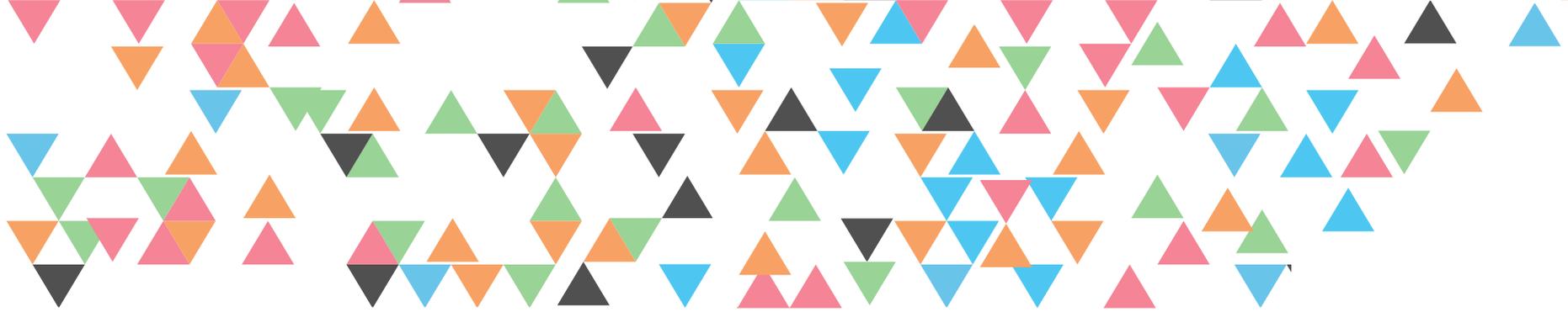
Varios conflictos socio-ambientales graves se relacionan a esta política pública, al punto de que si se revisa con la debida distancia un atlas de conflictos socio-ambientales en el mundo, recientemente lanzado por un equipo internacional de expertos coordinados por investigadores del Instituto de Ciencia y Tecnología Ambiental de la Universidad Autónoma de Barcelona, se encuentra que América Latina es una las regiones del mundo con más conflictos, y así mismo el mayor número de casos documentados por el atlas que se distribuyen entre Colombia (72), Brasil (58), Ecuador (48), Argentina (32), Perú (31) y Chile (30) .

Gráfico 9
Estrategia de acumulación, distribución y redistribución en el largo plazo



Fuente y Elaboración: SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2019 pp. 63.





La ambiciosa apuesta de la Revolución Ciudadana se basa en lo que hoy se conoce como “*la sociedad del conocimiento*” y para ello se hacen onerosas inversiones en 4 universidades que aspiran ser de clase mundial. Yachay, la ciudad del conocimiento, emblemática por su especificidad tecnológica, ha generado alarma y descontento entre los activistas sociales, pues exhibe orgullosa sus convenios con Microsoft, la empresa del hombre más rico del mundo⁴⁹, así mismo con Samsung o Cisco, grandes multinacionales, que además participan y permiten el espionaje global entregando información a la Agencia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América (NASA). Al tiempo que Julian Assange, paladín de la libertad de información, sigue siendo un incómodo “*inquilino*” en la Embajada de Ecuador en Londres⁵⁰.

El Presidente Correa en su primera campaña decía que en el país no faltan recursos, el único problema es que están mal distribuidos. Hoy, cuando se ha fortalecido la institucionalidad, cuando se mejoraron las condiciones laborales, se canceló la tercerización, se penaliza la no afiliación al IESS, se crea el sueldo digno, ahora, para el Presidente Correa estamos completamente listos, o tal vez necesitamos, para recibir y buscar la inversión extranjera. Es decir, lo nefasto del capital, lo malicioso, su esencia depredadora y su objetivo de acumular infinitamente sin tomar en cuenta los recursos naturales, pueden ser controlados y el Estado ecuatoriano está en capacidad de hacerlo.

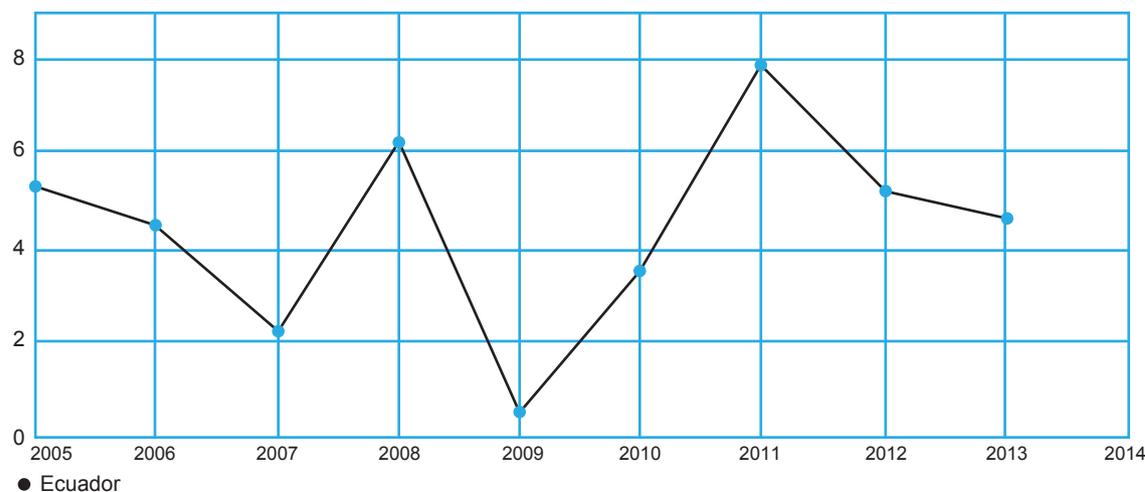
49 <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/03/03/forbes-gates-destrona-a-slim-como-la-persona-mas-rica-del-mundo-5241.html>
50 <http://www.inquisitr.com/1725996/julian-assange-stakeout-costs-britain-14m/>

1.2.4. CRECIMIENTO ECONÓMICO

Ecuador es hoy en día un país de renta media alta, con un ingreso nacional bruto per cápita de 5.170 USD, esto producto de que América Latina ha reducido entre el 40% y el 50% la pobreza entre los años 2000 y 2010, así mismo la desigualdad medida por el Coeficiente de Gini, se ha reducido levemente. Se dice que fortaleciendo a los Estados Nacionales, se ha logrado estos importantes avances que han sacado a más de cincuenta millones de latinoamericanos de la pobreza⁵¹. La combinación de estos avances explica en parte el ascenso del Ecuador en el ordenamiento mundial según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) -10 lugares entre 2007 y el 2012⁵².

Tras recuperarse de los efectos de la crisis global, la economía ecuatoriana alcanzó un fuerte crecimiento del 7,9% en 2011. En 2012 y 2013 el crecimiento se desaceleró moderadamente pero se mantuvo fuerte, con tasas del 5,2% y el 4,6%, respectivamente⁵³. Para septiembre de 2014 la diferencia fue de 21,2 veces. En la balanza comercial de enero a octubre de 2014, Ecuador registra un superávit de \$135,2 millones⁵⁴.

Gráfico 10
Crecimiento Económico Ecuador 2005-2013



Fuente y Elaboración: Banco Mundial, disponible en: <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/EC?display=graph>

Como se ha afirmado antes, el primer factor del éxito económico del Ecuador es la inyección de recursos a la economía a través del Estado. Los ingresos por exportaciones petroleras⁵⁵, sin duda han crecido, y esto disparó el presupuesto nacional de US\$7.000 millones a más de US\$30.000 millones. En estos últimos 7 años la recaudación tributaria pasó de una cifra cercana a los US\$5.000 millones a casi US\$15.000 millones en 2014. “Los evasores saben que con nosotros no se juega”, dijo el Presidente, aludiendo a que esos mayores recaudos se deben a la gestión de las autoridades⁵⁶.

51 Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp. 16 y 18.

52 PNUD 2013 tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp. 25. 53 <http://www.bancomundial.org/es/country/ecuador/overview>

54 <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/la-estabilidad-economica-dio-paso-a-otra-dinamica-infografia-2.html>

55 Que alcanzan hasta el 53% del total de las exportaciones del país. <http://www.elcomercio.com/opinion/editorial/importaciones-rafael-correa-gobierno-salvaguardia.html>

56 <http://www.dinero.com/edicion-impresa/caratula/articulo/los-logros-rafael-correa-ecuador/190900>

1.2.5. REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Entre 2006 y junio de 2014, la pobreza medida por ingresos (usando la línea de pobreza nacional) disminuyó del 37,6% al 24,5%⁵⁷, cayendo 12 puntos porcentuales entre 2007 y 2014. Cabe resaltar que la pobreza extrema se redujo desde el 16,9% hasta el 8,6%, alcanzando una cifra de 1 dígito por primera vez en la historia del país, este tipo de pobreza ha caído 7,89 puntos en el mismo período⁵⁸. La pobreza por ingresos en diciembre de 2014 se ubicó en 22,49%, 3,06 puntos menos que lo registrado en el mismo mes de 2013, cuando llegó a 25,55%, según la última Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (Enemdu) del INEC⁵⁹.

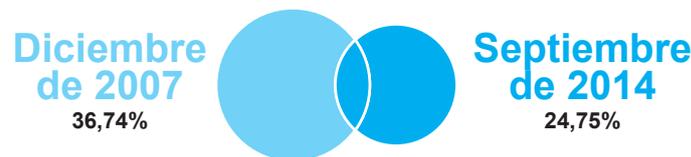
Existe en el país una estrategia para erradicar la pobreza, a través de una combinación de acciones en el sector productivo, educativo, de protección social y medidas

para el fortalecimiento de la participación ciudadana y el poder popular, entre otros⁶⁰. La estrategia incluye reducir el coeficiente de Gini, que en el 2007 era de 0,55 puntos, hasta 0,44 puntos. Este coeficiente mide la desigualdad de los ingresos entre la población por medio de valores entre 0 y 1, donde 0 representa la igualdad y 1 la máxima desigualdad⁶¹.

La reducción de la desigualdad ha sido más rápida que en la media de la región: el coeficiente de Gini se redujo de 54 a 48,6 entre 2006 y junio de 2014, gracias a que el crecimiento benefició a los más pobres⁶². Si en 2000 este indicador tenía un valor de 0.565, para 2013 este fue de 0.485, lo que implica que a lo largo de la última década la desigualdad según ingresos ha tenido un descenso constante⁶³.

Gráfico 11

Reducción de la Pobreza a Nivel Nacional 2007-2014



Fuente: Diario El Telégrafo "La Estabilidad Económica dio paso a otra dinámica"

Disponible en:

<http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/la-estabilidad-economica-dio-paso-a-otra-dinamica-infografia-2.html>

⁵⁷ <http://www.bancomundial.org/es/country/ecuador/overview>

⁵⁸ ENEMDU-INEC, 2000-2011; INEC, 2013 tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 25.

⁵⁹ <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/pobreza-en-ecuador-cierra-el-2014-con-una-caida-de-306-puntos.html>

⁶⁰ <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/11/27/nota/4276611/gobierno-ecuador-presenta-estrategia-erradicar-pobreza-pais>

⁶¹ <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/11/27/nota/4276611/gobierno-ecuador-presenta-estrategia-erradicar-pobreza-pais>

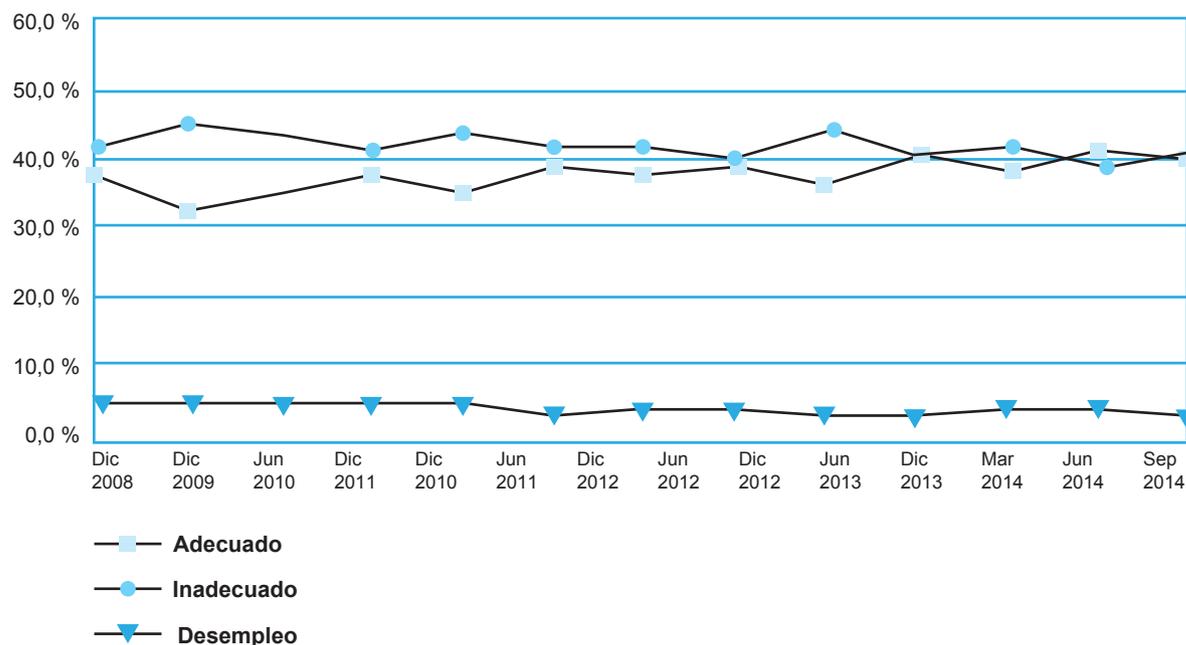
⁶² <http://www.bancomundial.org/es/country/ecuador/overview>

⁶³ INEC 2013 tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 25.

1.2.6. AUMENTO DEL EMPLEO

Los admirables desempeños económicos vistos en los capítulos anteriores, implican también una constante reducción del desempleo, por supuesto, en base al incremento de las fuentes de trabajo, hasta llegar a niveles históricos para el país y que en ciertos momentos resultan ser los más bajos de la región⁶⁴. En diciembre de 2008 el desempleo alcanzaba el 5,95% de la población económicamente activa, siendo constante y sostenida su disminución, según los datos oficiales, hasta alcanzar el 3,80% en diciembre de 2014. Un reducción envidiable de 2,15% puntos porcentuales durante ese lapso⁶⁵.

Gráfico 12
Evolución del Empleo en Ecuador 2004 - 2013



Fuente:
http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/Nuevo%20Marco%20Conceptual/201409_EnemduPresentacionN_15años.pdf
Elaboración: Consultoría

64 <http://www.elciudadano.gob.ec/ecuador-tiene-la-tasa-de-desempleo-mas-baja-de-america-latina/>

65 http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/Empleo-Diciembre/Nuevo_Marco_Conceptual/201412_Enemdu-Presentacion_15años_Conductn.pdf

Es necesario revisar la calidad del empleo, la tasa de empleo adecuado a nivel nacional es de 49,28% y la de empleo inadecuado es de 46,69%. El empleo adecuado es aquel en que los trabajadores ganan al menos el sueldo mínimo y están empleados con una referencia de 40 horas semanales. En cambio, el empleo inadecuado está compuesto por el subempleo, el empleo no remunerado, o algún otro tipo de empleo inadecuado, así mismo, el subempleo está compuesto por insuficiencia de tiempo de trabajo y por insuficiencia de tiempo de empleo⁶⁶.

La radiografía nacional muestra que el subempleo en el país está en el 51%, es decir, más de la mitad de la población económicamente activa está subempleada, lo cual no ha cambiado durante décadas. Asimismo, a escala nacional, el desempleo bordea el 4% y los ocupados plenos llegan el 45%⁶⁷.

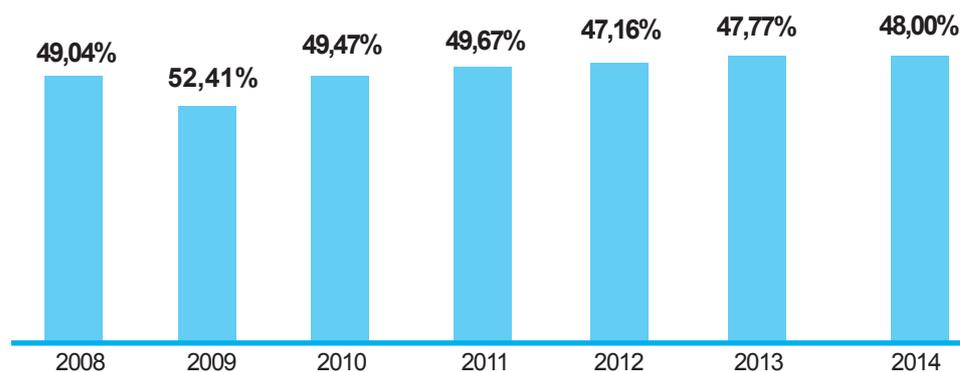
Si se centra en esta investigación, se puede adelantar que en la región existen 12,5 millones de niños entre 5 y 17 años sometidos a trabajo infantil, es decir, el 8,8% de la población en ese rango de edad. 9 millones realizan trabajos peligrosos. En la región Andina el 12,1% de los niños trabajan y de ellos el 8,9% en trabajos peligrosos.

⁶⁶ http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/Empleo-Diciembre/Nuevo_Marco_Conceptual/201412_EnemduPresentacion_15años_Conductn.pdf

⁶⁷ <http://www.elcomercio.com.ec/actualidad/ecuador-desempleo-organizacion-internacional.html>

Gráfico 13

Evolución del Empleo Inadecuado 2008-2014



Fuente: Diario El Telégrafo "La Estabilidad Económica da paso a otra dinámica"

Disponible en: <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/la-estabilidad-economica-dio-paso-a-otra-dinamica-infografia-2.html>

1.2.7. REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA

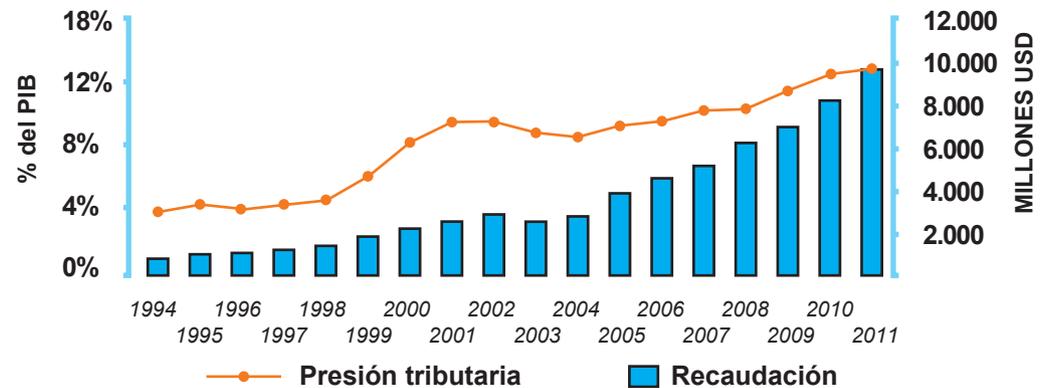
Este es uno de los ejes fundamentales del proyecto de transformación del país impulsado por la Revolución Ciudadana. Para evaluar sus primeros cinco años en el Gobierno, el Presidente Correa dijo al respecto: “*Lucha frontal contra la pobreza y redistribución de la riqueza son las claves de la línea política del actual Gobierno*”. En ese mismo Informe a la Nación, el Dignatario, señaló claramente las líneas de acción para hacer esto posible: (1) Que los más ricos paguen más impuestos; (2) que esos ingresos generen igualdad de oportunidades; (3) que los mercados sean gobernados en función de objetivos sociales, en los que el ser humano está sobre el capital; y (4) que haya una adecuada acumulación del acervo social público y privado⁶⁸.

Así, en el 2012 el 20% más acaudalado acaparó el 52,5% del ingreso y, en contraste, el 20% más pobre sólo se benefició del 4,1%. Las empresas más grandes, aquellas que representan el 10% de todos los negocios del país, acapararon el 95,8% de todas las ventas que se realizaron en el año 2010.

Al parecer, los grandes grupos económicos son los principales beneficiarios de la estabilidad económica y política de estos años, dado que el modelo de acumulación apenas ha sido tocado⁶⁹. Esto pese a la reducción de la brecha entre los ingresos del 10 % más rico con respecto a los del 10% más pobre de la población⁷⁰.

Gráfico 14

Recaudación y Presión Tributaria 1994-2011



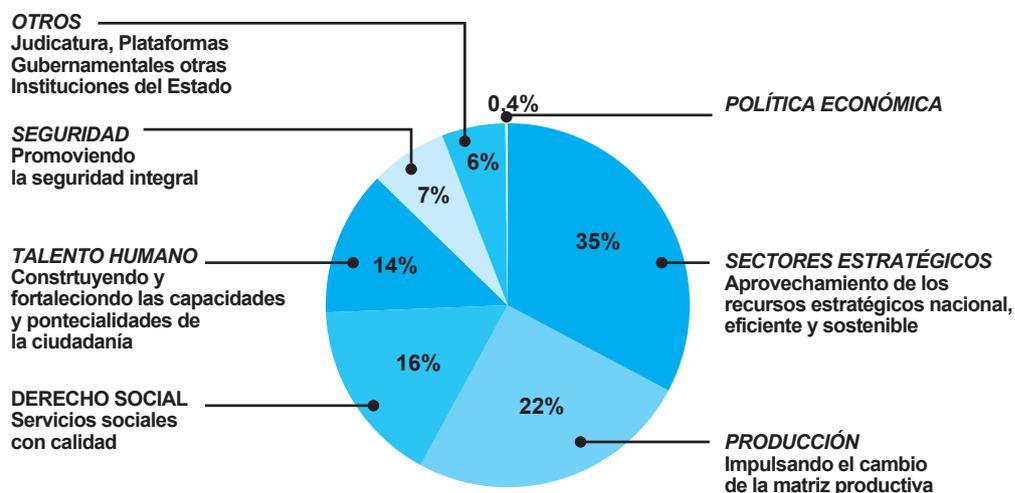
Fuente: Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir. Análisis de las principales transformaciones del Estado Ecuatoriano 2012. Elaboración: Centro de Estudios Fiscales. Disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/07/Construcci%C3%B3n-de-un-Estado-democr%C3%A>

Cabe poner atención, por un momento, en el Bono de Desarrollo Humano (BDH), forma directa de redistribución del ingreso, entregada mensualmente en Ecuador a 1'912.240 ciudadanos, del total de los beneficiarios del bono, 1'220.730 son mujeres. Así, el bono cubre a 600.000 adultos mayores y 115.000 personas con discapacidad, según datos del propio Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). Para el pago del BDH se destinan 715,93 millones de dólares, como parte del Presupuesto General del Estado (PGE) para 2014, esto es un 18,63% menos que lo que estuvo presupuestado para 2013, que fue de 879,82 millones de dólares⁷¹.

68 <http://www.andes.info.ec/es/quince-nio-de-la-revoluci%C3%B3n-ciudadana-econom%C3%ADa-reportajes/5284.html>
 69 <http://lalineadefuego.info/2013/09/25/plan-c-redistribucion-de-la-riqueza-para-no-explotar-el-yasuni-y-salvaguardar-a-los-indigenas-aislados-por-cdes/>
 70 http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818770893&umt=ecuador_meta_reduccion_pobreza_ha_sido_superada_al_2014
 71 <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/2-millones-de-ecuatorianos-reciben-el-bdh.html>

Gráfico 15

Distribución Plan Anual de Inversiones 2015



Fuente y Elaboración: SENPLADES

Disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/el-plan-anual-de-inversiones-para-2015-esta-listo/>

1.2.8. INVERSIÓN PÚBLICA

Ecuador es el país de América Latina que más alta inversión pública tiene con respecto a su Producto Interno Bruto (PIB). El Estado invierte anualmente casi el 15% del PIB⁷². Por ejemplo, en 8 años, Ecuador aumentó la inversión en educación superior del 1,1% al 2,2% del PIB. Esta cifra constituye la más alta en la región latinoamericana, incluso con respecto a los países desarrollados que llegan al 1,7%. Buena parte de esa inversión corresponde a la entrega de becas, que ahora llegan a 10 mil⁷³.

La diferencia de prioridades de gasto es absoluta: en 2006, el 24% del presupuesto del Estado era destinado al pago del servicio de la deuda externa, mientras que en 2013 este porcentaje cayó en picada hasta el 3,6%, lo que permitió el crecimiento de la inversión social que el año pasado llegó a 8.959 millones de dólares, 4,5 veces más que lo que en 2006 se destinaba al mismo rubro⁷⁴.

En los 8 años del gobierno del Presidente Correa se han utilizado USD 228.317 millones en el sector público, incluido el Gobierno central, empresas, gobiernos locales y otros del sector público que reciben contribuciones estatales. Entre el 2007 y el 2014 se destinó casi cinco veces más que en los 8 años previos. Un tercio del gasto ha ido a inversión en obra pública y el resto a sueldos, subsidios, pagos de interés de deuda y otros, en ese orden, según datos del Banco Central del Ecuador (BCE). De estos recursos lo que más creció fue la inversión estatal⁷⁵.

72 <http://www.planificacion.gob.ec/el-plan-anual-de-inversiones-para-2015-esta-listo/>

73 <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/correa-vamos-a-ser-campeones-mundiales-de-la-innovacion.html>

74 <http://www.elciudadano.gob.ec/ecuador-preve-una-inversion-publica-de-7-200-millones-para-2014/>

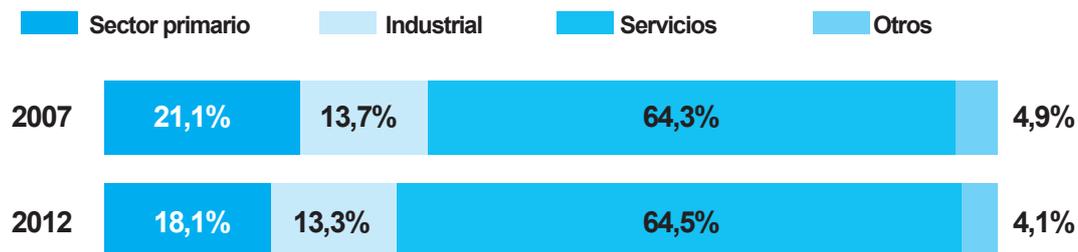
75 <http://www.elcomercio.com/actualidad/inversion-sueldos-subsidios-suble-ron-ecuador.html>

Con respecto a educación, en 2004 el Estado invertía 858 millones de dólares, mientras que en 2012 la cifra se quintuplicó a los 4.366 millones de dólares. En salud, la situación es similar: de 371 millones de dólares en 2004 se pasó a invertir 1.671 millones de dólares en 2012. Finalmente, en inclusión social la variación fue de 260 millones de dólares a 1.243 millones de dólares para el mismo período⁷⁶. El segundo rubro dentro de las inversiones es el de la producción, el cual recibirá un 22% de este presupuesto para impulsar el transporte y las obras públicas, la agricultura, las industrias y el turismo.

El Presidente Correa explicó que otro 16% se destinará al desarrollo social, ámbito dentro del cual la salud absorberá el 65% del monto para ser invertido en deporte y su infraestructura, desarrollo urbano y vivienda e inclusión económica y social. El área de talento humano captará un 14% del total de inversiones, lo cual se dirigirá a la infraestructura educativa, el equipamiento tecnológico, becas de formación y a las grandes universidades recientemente construidas. Otros sectores incluidos en la inversión son seguridad con un 7%, otras entidades gubernamentales con un 6%, y política económica con un 0,4%⁷⁷.

Gráfico 16

Composición del Producto Interno Bruto por sector (Primario / Industrial / Servicios). Comparación 2007-2014



<http://www.elciudadano.gob.ec/ecuador-preve-una-inversion-publica-de-7-200-millones-para-2014/>

<http://www.elcomercio.com/actualidad/inversion-sueldos-subsidios-subieron-ecuador.html>

http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818771668&umt=ecuador_destinare1_8434_millones_a_inversif3n_publica_en_2015

Fuente: Diario El Telégrafo "Más de mil kilómetros de carreteras por cada año"

Disponible en: <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/mas-de-mil-kilometros-de-carreteras-por-cada-ano-2.html>

⁷⁶ http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

⁷⁷ http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818771668&umt=ecuador_destinare1_8434_millones_a_inversif3n_publica_en_2015

1.2.9. CONTEXTO SOCIAL

La participación es un hecho social fundamental, sin ella no sería posible la comunidad humana. Se participa, es decir, se expresa, se comparte y al tiempo se es parte. La participación ciudadana siempre ha sido una reivindicación mayor de los pueblos, aunque la hayamos nombrado esa demanda de varias formas a lo largo de la historia. El término suele interpretarse como la capacidad de la ciudadanía de involucrarse en las decisiones políticas de un país o región⁷⁸. Se entiende por esto que la forma más importante de participación en los países denominados “democráticos” es el “sufragio”, si bien es su forma más habitual y la más reconocida institucionalmente, se participa sin cesar en todos los ámbitos de la vida, y por supuesto, en la vida política de cualquier sociedad, se contribuye, se opina, se discrepa, se actúa.

La sociedad ecuatoriana ha buscado intensamente, durante las últimas décadas, formas de organización política que reflejen sus grandes procesos de movilización y participación organizada que llevaron no solo a detener la embestida neoliberal que destrozó otros países de Sudamérica, sino a interpelar las formas de democracia, expulsando del poder a varios Presidentes y finalmente proponiendo nuevas formas de decisión.

“...no es que nos llegaron las cosas estando en la camita, en las luchas y con piedras, comiendo gas...”⁷⁹

Hasta el año 2006 la participación ciudadana en el país fue constante y poderosa, pues cabe anotar que no solo se expresaba en indignación sino también en la generación de propuestas que gracias a la presión social se volvían políticas públicas aún a disgusto del poder y quienes lo ejercían. En concreto el movimiento social limitó



78 Definición. “Significado y Concepto de Participación” Consultado en 2 de Diciembre de 2014 disponible en: <http://definicion.de/participacion/>

79 Entrevista a Milton Chamorro, Dirigente de Movimientos Sociales, Especialista en el Área de Participación Ciudadana, realizada por Santiago Abad el martes 2 de Diciembre de 2014.

80 Entrevista a María Paula Romo, Asambleísta Constituyente, realizada por Santiago Abad el 27 de Noviembre de 2014.

81 <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/las-nuevas-leyes-reorganizacion-el-estado-infografia.html>

el ejercicio del poder, contribuyendo a la consolidación democrática que desembocó en una Constituyente. Este proceso se remonta a los grandes procesos de movilización conducidos por organizaciones en los años 80, hijos, a su vez de las movilizaciones indígenas y obreras de las décadas anteriores.

“...la nuestra ha sido una sociedad profundamente politizada, movilizadora y ese ha sido su espacio de actuación.”⁸⁰

La comunidad estaba integrada por varios mecanismos no formales al ejercicio de la política. Las demandas de la sociedad estaban muy vinculadas a lo que las organizaciones proponían, resultando estas como representantes legítimas, mas no elegidas, de ingeniosas formas de protesta social, que se transformaban súbitamente en movilizaciones masivas y después en cambios en la política pública. La participación se materializaba en auto-convocatorias y distintas formas autónomas, pues no existían mayores canales orgánicos que la pudieran encausar, además del voto. Esto puede ser considerado a la luz de los años como su principal fortaleza.

Es por ello de que después de varios momentos de profunda crisis económica y de dolorosa convulsión social, los asambleístas constituyentes de Montecristi intentan generar canales para que la participación sea, además de permanente, un elemento constitutivo del Estado. Se revoluciona de manera declarativa la conceptualización del Estado, generando un quinto poder: la Función de Transparencia y Control Social además del poder electoral⁸¹.

Esta ambiciosa propuesta pretende además resolver varios de los más grandes problemas que han tenido todos los Estados a través de la historia. Para una revolución,

con las ambiciones que tenía la Revolución Ciudadana, el Quinto Poder resultaba fundamental pues impedía la burocratización de la misma con la inseparable carga de corrupción y lentitud que el ejercicio del poder conlleva inexorablemente. La historia reciente del Ecuador y de la región, ha demostrado que el Estado no puede controlarse a sí mismo, auditorías y contralorías acaban siendo maniatadas por poderes reales que han usado al Estado como un instrumento para acrecentar y mantener su poder, y que por ello necesitan mantener la imagen de que existe transparencia en la gestión.

El Estado ecuatoriano intentó efectivamente sostener un espacio paralelo a los organismos de control tradicionales, léase Contraloría General del Estado, Asamblea Nacional, Fiscalía: la Secretaría de Transparencia, organismo que, con rango de Ministerio, se encargó, mientras existía, de “hacer completamente visibles” las acciones del Estado ante la población. Más allá de algunos descubrimientos importantes, en su momento resultó incómodo para un Estado que desbordado, como cualquier otro, de escándalos de corrupción, optó por aparentar y mantener oculto lo que para cuidar una revolución debía ser enfrentado con el respaldo del pueblo y su capacidad de control. Hoy la Secretaría de Transparencia ha sido absorbida por la Secretaría Nacional de la Administración Pública y aunque mantiene sus objetivos, ha reducido su categoría y por tanto su alcance⁸².

La Asamblea Constituyente de Montecristi, mediante un articulado específico, le dio contenido y forma a la participación ciudadana proveniente de las dinámicas y propuestas que acabamos de ver, siempre con la intención de que la sociedad pueda efectivamente controlar al Estado, pero lamentablemente, en la práctica, la insitucionalizó a través de una serie de reglas, protocolos



⁸² Secretaría Nacional de la Administración Pública. “Transparencia de Gestión se suma a la SNAP” Consultado en 2 de Diciembre de 2014 disponible en: <http://www.administracionpublica.gob.ec/transparencia-de-gestion-se-suma-a-la-snap/>

⁸³ Constitución de la República del Ecuador. Constitución de Bolsonillo. Consultado el 3 de Diciembre de 2014. Disponible en: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf.

y formalidades que hacen que la sociedad se aleje cada vez más del Estado, atemorizada va perdiendo la capacidad de observar, evaluar y proponer. La Participación Ciudadana se reduce a una simple validación de lo que el ejecutivo propone por el bien de toda la sociedad.

De hecho, se dice claramente en la Constitución que los ciudadanos deben participar en todas las etapas de la gestión pública: planificación, ejecución y control (Arts. 275, 276, y 278).

Motivada por este doloroso devenir histórico la sociedad ecuatoriana decididamente empieza a buscar otros caminos de representación, y así, un nutrido grupo de intelectuales ligados a movimientos sociales logran concebir una nueva forma de Estado que en su diseño estaba controlado por la comunidad. Se toma nuevamente un ejemplo de la Constitución:

“Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: (...)

16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.⁸³”

En ese mismo sentido, se refuerza hasta la saciedad esta idea cuando al referirse a la Organización Colectiva se dice que:

“Art. 96.- Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.

Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.⁸⁴” (subrayado nuestro).

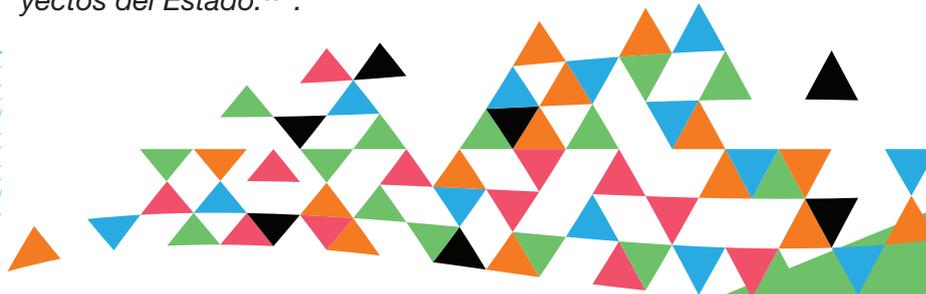
Se pretendía entonces que la sociedad controle de variadas maneras al Estado, especialmente cuando de construir y priorizar políticas públicas se trata.

“Art. 278.- Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde:

1. Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.”⁸⁵

⁸⁴ Constitución de la República del Ecuador. Constitución de Bolsillo. Consultado el 3 de Diciembre de 2014. Disponible en: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf.

⁸⁵ Constitución de la República del Ecuador. Constitución de Bolsillo. Consultado el 3 de Diciembre de 2014. Disponible en: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf.





Este espíritu se ve reflejado al menos en las primeras leyes complementarias posteriores a la puesta en marcha del nuevo aparato normativo nacional, se resalta, en este sentido, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) así como la ley que da creación al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Para retratar esta intencionalidad se debe revisar, como empieza el objeto de la referida LOPC:

Art. 1.- Objeto.- La presente Ley tiene por objeto propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades

indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública con el concurso de la ciudadanía; instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social⁸⁶.”.

86 Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Consultada el 3 de Diciembre de 2014. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org6.pdf

Una de las leyes más importantes del sistema normativo ecuatoriano el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) también recoge esta intencionalidad, en su tercer capítulo trata de la participación ciudadana en los GAD y establece:

“Art. 302.- La ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrán participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

Los gobiernos autónomos descentralizados reconocerán todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo, incluyendo aquellas que se generen en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades, en el marco de la Constitución y la ley.⁸⁷”

Las políticas públicas son muy poco discutidas inclusive al interior de los Gobiernos Locales, quienes podrían alimentarse tanto como el gobierno central de los aportes y percepciones que la sociedad tiene para entregarles. Aun a pesar que la COOTAD lo exige, se pierde una fuente invaluable de generación de insumos, sobre todo cuando pensamos en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, ejes fundamentales de la planificación territorial en el Ecuador, los cuales no pueden ser aprobados sin pasar por un proceso de participación que lamentablemente no es tomado en serio en la actualidad.

No se puede dejar de mencionar el retroceso que ha significado la extinción de los consejos consultivos de niñas, niños y adolescentes, espacios de participación que creó el Código de la Niñez y Adolescencia y que hoy han dejado de funcionar a partir de los cambios en la legislación. La participación de la niñez y adolescencia a través de los consejos consultivos y movimientos de niñez, garantizaba el ejercicio de la ciudadanía reconocido en la Constitución, a más de ser un derecho político que se expresaba en sus propios espacios de participación.



87 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. Consultado el 3 de Diciembre de 2014. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org.pdf

1.3. Análisis del nuevo marco constitucional y legal, así como los procesos de reforma institucional que está viviendo el Ecuador, y su impacto en el ejercicio, protección y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

1.3.1. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

El Ecuador, como lo establece la Constitución de la República, es un Estado constitucional de derechos y justicia, lo cual determina una nueva finalidad material para el Estado: la garantía efectiva de los derechos de las personas.

La Constitución reconoce, entre otros, los derechos de niños, niñas y adolescentes, estableciendo que estas personas son ciudadanos sujetos de derechos, deben ser tratados como grupo de atención prioritaria; esto incide en la responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia, de brindar y asegurarles una especial protección.

Los Arts. 44, 45 y 46⁸⁸ de la Constitución desarrollan de manera detallada los principios y derechos de los que gozan los niños, niñas y adolescentes; siendo deber del Estado garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de aquellos.

Siendo la Constitución la norma jurídica suprema del ordenamiento jurídico ecuatoriano, las leyes, tanto vigentes como aquellas que se expidan a futuro, deben mantener conformidad con sus disposiciones, de lo contrario estarán privadas de eficacia jurídica; es el caso del Código de la Niñez y Adolescencia (CNA), vigente desde julio de 2003, que regula el goce y ejercicio de los derechos, deberes y responsabilidades de los niños, niñas y adolescentes y los medios para hacerlos efectivos, garantizarlos y protegerlos; y, de la Ley Orgánica de Consejos de Igualdad, promulgada en julio de 2014, que crea y regula el funcionamiento de dichos Consejos, responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, relacionados con temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, discapacidades y movilidad humana.



88 Constitución de la República, Art. 44.- El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.

Art. 45.- Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten; a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades; y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar. El Estado garantizará su libertad de expresión y asociación, el funcionamiento libre de los consejos estudiantiles y demás formas asociativas.

Art. 46.- El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes:

1. Atención a menores de seis años, que garantice su nutrición, salud, educación y cuidado diario en un marco de protección integral de sus derechos.
2. Protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica. Se prohíbe el trabajo de menores de quince años, y se implementarán políticas de erradicación progresiva del trabajo infantil. El trabajo de las adolescentes y los adolescentes será excepcional, y no podrá conculcar su derecho a la educación ni realizarse en situaciones nocivas o peligrosas para su salud o su desarrollo personal. Se respetará, reconocerá y respaldará su trabajo y las demás actividades siempre que no atenten a su formación y a su desarrollo integral.
3. Atención preferente para la plena integración social de quienes tengan discapacidad. El Estado garantizará su incorporación en el sistema de educación regular y en la sociedad.
4. Protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoque tales situaciones.
5. Prevención contra el uso de estupefacientes o psicotrópicos y el consumo de bebidas alcohólicas y otras sustancias nocivas para su salud y desarrollo.
6. Atención prioritaria en caso de desastres, conflictos armados y todo tipo de emergencias.
7. Protección frente a la influencia de programas o mensajes, difundidos a través de cualquier medio, que promuevan la violencia, o la discriminación racial o de género. Las políticas públicas de comunicación priorizarán su educación y el respeto a sus derechos de imagen, integridad y los demás específicos de su edad. Se establecerán limitaciones y sanciones para hacer efectivos estos derechos.
8. Protección y asistencia especiales cuando la progenitora o el progenitor, o ambos, se encuentren privados de su libertad.
9. Protección, cuidado y asistencia especial cuando sufran enfermedades crónicas o degenerativas.

1.3.2. CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

El Código de la Niñez y Adolescencia, publicado en el Registro Oficial N° 737 de 03 de enero de 2003, entró en vigencia en julio del mismo año. Su promulgación fue la consecución de un largo proceso de discusión, redacción y debate legislativo que se inició cuando la reforma legislativa de 1992 demostró su inadecuación con los principios y contenidos de la Convención sobre los Derechos del Niño⁸⁹.

La construcción del Código de la Niñez y Adolescencia se basó en los principios de la doctrina de la protección integral, conforme a lo contemplado en instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador y por tanto de obligatorio cumplimiento. Este cuerpo normativo, en inicio, se organizó a través de cuatro libros, pero cabe revisar los libros segundo y tercero referidos a los términos de la consultoría:

Libro Segundo: El niño, niña y adolescente en sus relaciones de familia. Este libro trata la filiación, patria potestad, el derecho de tenencia, visitas, alimentos; y, regula igualmente lo relativo a la adopción.

Libro Tercero: Del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la niñez y adolescencia. En este Libro se define al SNDPINA estableciéndose su conformación; además, regula las funciones de los niveles que la conforman. Contempla igualmente, los lineamientos de las políticas y planes de protección integral, determi-



nando que el Sistema contempla cinco tipos de políticas de protección integral, entre ellas las políticas de protección especial, encaminadas a preservar y restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren privados de su medio familiar⁹⁰; determina las medidas de protección a favor de niños, niñas y adolescentes, donde se desarrollan las reglas del acogimiento familiar e institucional. Por último, este libro contempla las formas de sanción frente a la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; crea la Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia para el conocimiento y resolución de los asuntos relacionados con la protección de los derechos y garantías de niños, niñas y adolescentes; y, establece los procedimientos para asegurar el respeto de sus derechos.

⁸⁹ Simon Farith, Análisis del Código de la Niñez y Adolescencia del Ecuador, marzo 2004, pág. 1.

⁹⁰ Código de la Niñez y Adolescencia, Art. 193.- Políticas de Protección integral.- Las políticas de protección integral son el conjunto de directrices de carácter público; dictadas por los organismos competentes, cuyas acciones conducen a asegurar la protección integral de los derechos y garantías de la niñez y adolescencia. El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia contempla cinco tipos de políticas de protección integral, a saber (...) 3. Las políticas de protección especial, encaminadas a preservar y restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en situaciones de amenaza o violación de sus derechos, tales como: maltrato, abuso y explotación sexual, explotación laboral y económica, tráfico de niños, niños privados de su medio familiar, niños hijos de emigrantes, niños perdidos; niños hijos de madres y padres privados de libertad, adolescentes, infractores, niños desplazados, refugiados o con discapacidades; adolescentes embarazadas, etc.;

Desde su promulgación, este cuerpo normativo ha sido objeto de tres importantes reformas, todas ellas posteriores a la entrada en vigencia de la Constitución de la República del Ecuador en octubre de 2008. La primera, publicada en el Registro Oficial Suplemento 643 de 28 de Julio del 2009, reformó las disposiciones relativas al derecho de alimentos de los niños, niñas y adolescentes, garantizando los recursos necesarios para la satisfacción de sus necesidades básicas; la segunda, incorporada en las disposiciones reformativas del Código Orgánico Integral Penal, publicado en el Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de Febrero del 2014, que reformó el libro

IV del Código – actualmente libro IV y libro V- relativo a la responsabilidad de adolescentes infractores, que plasma cambios significativos en cuanto a la temática, sobre todo en lo referente al tiempo de las medidas socioeducativas privativas de libertad, que aumenta de 4 años (medida más grave) a 8 años (medida más grave) de institucionalización; y, la tercera reforma, resultado de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad, publicada en el Registro Oficial Suplemento 283 de 07 de julio de 2014, cuyo contenido será revisado en el siguiente acápite.





1.3.3. LEY ORGÁNICA DE CONSEJOS NACIONALES PARA LA IGUALDAD

Como se señaló, la Constitución de la República establece en el artículo 156 que los Consejos Nacionales para la Igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Determina además que dichos Consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales y de discapacidades y movilidad humana.

La Constitución dispone que los Consejos Nacionales para la Igualdad se integrarán de forma paritaria por representantes de la sociedad civil y del Estado; estarán presididos por quien represente a la Función Ejecutiva y su estructura se regulará por los principios de alternabilidad, participación democrática, inclusión y pluralismo.

Ahora bien, mediante la disposición transitoria sexta, la Carta Magna dispuso que los Consejos Nacionales de la Niñez Adolescencia, Discapacidades, Mujeres, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianos y Montubios, se constituyan en Consejos Nacionales para la Igualdad; para lo cual, ordenó se adecúen a lo dispuesto constitucionalmente, en lo que tiene que ver a estructura y funciones.

Sobre la base de estas disposiciones, la Asamblea Nacional expidió la Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI), que estableció el marco institucional y normativo de dichos órganos; pero además, reformó de manera trascendental la institucionalidad creada a través del Código de la Niñez y Adolescencia (CNA), que hasta la entrada en vigencia de esta Ley, conformaba el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Niñez y Adolescencia (SNDPINA).

Se inicia el análisis desde esta última idea, es preciso poner de manifiesto primeramente qué es el SNDPINA. De conformidad a lo que establece la Constitución, el Estado debe generar las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, a través de sistemas especializados; en tal sentido, crea el SNDPINA para asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Concordante con esta disposición, el Art. 190 y 191 del CNA vigente, establece que el Sistema es el conjunto articulado y coordinado de



organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan; controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia; define medidas, procedimientos, sanciones y recursos, en todos los ámbitos, para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Obedece además, a principios específicos que informan su construcción como Sistema: la participación social, la descentralización y desconcentración de sus acciones; la legalidad, la economía procesal, la motivación de todo acto administrativo, y jurisdiccional, la eficiencia y eficacia; y la corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad.

El Art. 192 del CNA, vale señalar que no fue reformado por la LOCNI, establece los niveles de organismos que integran el SNDPINA, del cual se puede claramente colegir que el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, no fue incorporado como parte del SNDPINA de forma taxativa; mientras, es preciso hacer notar que, a consecuencia de las disposiciones derogatorias incorporadas al CNA por la LOCNI, tanto el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) como los Concejos Cantonales de Niñez y Adolescencia (CCNA) ya no tienen existencia legal (aunque se encuentren actualmente en proceso de transición); no obstante, aún constan dentro del CNA como parte del primer nivel de organismos que conforman el SNDPINA.

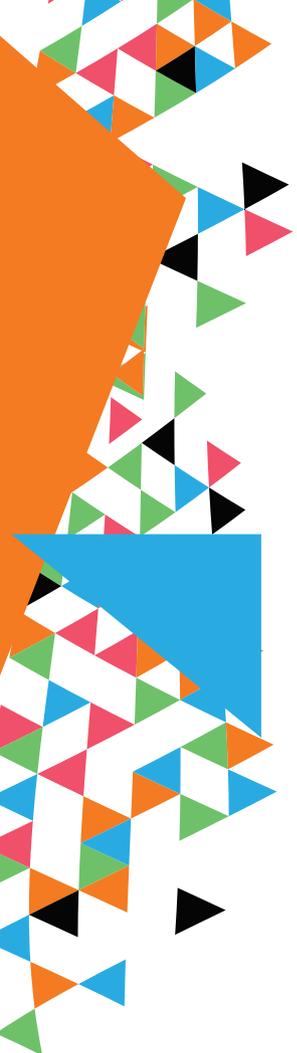
Si bien parecería un simple desliz, es un tema de trascendental importancia, pues sería imposible concebir al SNDPINA sin organismos que conformen el primer nivel – es menester recordar que los CCNA también fueron extinguidos por la LOCNI; éstos fueron reemplazados por los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, que no sólo conocen la temática intergeneracional sino a todos los grupos de atención prioritaria, y tampoco

han sido incorporados textualmente dentro del artículo que determina la integración del Sistema – .

Ahora, si bien se verifica la situación precedentemente señalada, en el marco de una interpretación de las disposiciones promulgadas a través de la LOCNI, se puede afirmar que el Art. 192 del CNA ha sufrido reformas de manera tácita, frente a lo cual, se eliminan del primer nivel de organismos tanto al CNNA como a los CCNA; no obstante, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, no sólo que integraría el SNDPINA, sino que formaría parte del primer nivel de organismos, dada las finalidades establecidas por la LOCNI: asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, relativos a niñez y adolescencia; promover, impulsar, proteger y garantizar el respeto al derecho de igualdad y no discriminación de este grupo humano; y, participar en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con la temática.

Es indiscutible entonces que al ser el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional responsable de la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relativas a niñez y adolescencia, este organismo entra clara y directamente a conformar el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Niñez y Adolescencia dentro del primer nivel.

En cuanto a la naturaleza jurídica del nuevo Consejo, a diferencia del CNNA que gozaba de autonomía orgánica, funcional y presupuestaria; el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, ha sido concebido como un organismo con autonomía administrativa, técnica, operativa y financiera.



Por otra parte, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, al igual que el extinto CNNA, se conforma paritariamente por diez consejeras y consejeros en total; sin embargo, no se conoce aún las entidades públicas que la conformarán, pues establece de manera general que serán representantes de las funciones del Estado -y de la sociedad civil- quienes formarán parte del Organismo y que será el Reglamento a la Ley el que determine qué entidades concretamente integrarán el Consejo. El tiempo de duración en funciones de los miembros también fue reformado, en consecuencia de la nueva normativa los miembros de la sociedad civil durarán cuatro años en sus funciones de consejeros o consejeras, mientras que anteriormente duraban tres años.

Una diferencia importante con la normativa derogada, que establecía que quien presidía el CNNA era el Ministro de Inclusión Económica y Social o su delegado, es que quien presidirá el nuevo Consejo será un representante que el Presidente de la República designe para el efecto; y, la reforma va más allá, al determinar que el representante del Presidente tendrá voto dirimente, aspecto que tiene efecto directo en un organismo que se hace llamar paritario y que en ese marco debería contar con la misma cantidad de votos para las dos partes (sociedad civil y Estado).

La designación de los miembros de sociedad civil también contiene diferencias importantes; anteriormente, éstos eran elegidos a través de colegios electorales; es decir, eran designados luego de una elección realizada bajo los principios de democracia participativa. Ahora, la designación de las y los consejeros de la Sociedad Civil se realiza a través de procesos de selección mediante concurso público de méritos; esto quiere decir, que quienes formarán parte del Consejo Nacional

para la Igualdad Intergeneracional no representarán al conglomerado social que trabaja y desarrolla acciones in situ a favor de la niñez y adolescencia, sino aquella que demuestre mayores conocimientos intelectuales, pues si bien se incorpora en la norma que para participar se requiere ser sujeto destinatario de la política pública, expresamente dispone que los postulantes “podrán” contar con el respaldo de una o varias organizaciones sociales, aspecto que vuelve optativo y no imperativo a dicho requisito.

En lo relativo a las funciones, de conformidad a lo establecido en el Art. 9 de la LOCNI, el Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional tiene atribuciones limitadas a asuntos de participación en procesos de formulación de políticas públicas, de coordinación con otros niveles de gobierno, a ser un organismo que informe y dé seguimiento sobre casos de amenaza o violación de derechos, entre otras; existe una marcada diferencia con las funciones que desarrollaba el CNNA, muchas de ellas ahora derogadas. Aquellas que aún se mantienen luego de la promulgación de la LOCNI, las cumplen otras entidades, Ministerios rectores en su mayoría; así por ejemplo, las funciones relacionadas a trabajo infantil que las cumplía el CNNA, están actualmente a cargo del Ministerio de Relaciones Laborales; mientras que atribuciones establecidas en el Art. 195 del CNA, como las relacionadas a la definición de la política pública de protección integral a la niñez y adolescencia y adopciones; la promoción de suscripción de convenios, tratados y otros instrumentos internacionales; así como, la designación de autoridad central para la aplicación de instrumentos jurídicos internacionales y la promoción de los representantes del Estado Ecuatoriano ante organismos internacionales del área de niñez y adolescencia, ahora se encuentran a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Se han derogado por tanto importantes funciones que quedarían sin un órgano responsable de su ejecución o cumplimiento; así, aquellas relacionadas a la organización del SNDPINA; al fortalecimiento de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos; o, a la denuncia de acciones u omisiones de servicios públicos y privados que amenacen o violen los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Adicionalmente a las señaladas, hay otros cambios que se dieron a partir de la reforma al Código de la Niñez y Adolescencia en lo referente a las funciones que cumplía el CNNA, que ahora están a cargo de otros organismos públicos y que se exponen a continuación:

Para garantizar el derecho a la información adecuada es ahora el Ministerio de Inclusión Económica y Social la entidad que puede exigir a los medios de comunicación social que proporcionen, en forma gratuita, espacios destinados a sus programas; este Ministerio está a cargo igualmente de la elaboración e indexación de la Tabla de Pensiones Alimenticias Mínimas; de establecer la jurisdicción de los Comités de Asignación Familiar; de autorizar a las instituciones privadas acreditadas en el país de residencia de los solicitantes de adopción domiciliados en el extranjero. Por su parte, son ahora los Municipios quienes dictarán las regulaciones sobre espectáculos públicos; mientras que el Consejo de Regulación de Desarrollo de la Información y Comunicación dictará regulaciones sobre programas de radio y televisión y uso de juegos y programas computarizados o electrónicos.

La LOCNI contempla los mecanismos de coordinación con el Sistema de Planificación, que, conforme se determina en el Art. 13, se desarrolla a través de las Agendas para la Igualdad, instrumento que contiene las propuestas de

políticas públicas de cada Consejo Nacional. La Agenda debe ser discutida y consensuada en los Consejos Sectoriales de la Política, para su articulación con la política sectorial y posterior ejecución por parte de los ministerios de Estado y demás organismos competentes. Será responsabilidad del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, en coordinación con la institución de planificación de la Función Ejecutiva, elaborar los instructivos metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de la Agenda.

Finalmente, un tema que hay que poner de manifiesto respecto a las reformas planteadas dentro del cuerpo normativo en estudio, es aquella relativa al registro de las entidades de atención, que previo a su promulgación estaba a cargo de los CCNA; ahora, las entidades de atención deben solicitar el registro al Ministerio respectivo, siendo importante señalar que el MIES podrá revocar en cualquier momento, mediante resolución motivada en los términos que exige la Constitución de la República, el registro de la entidad o la inscripción del programa, cuando no cumplan las finalidades autorizadas o considere que de algún modo amenazan o violan los derechos de los niños, niñas y adolescentes.



1.4. Descripción de la actual política pública, en particular la política de desarrollo social, su estado de cumplimiento, su modelo de gestión pública, privada y comunitaria, y la inversión social que se destina para su ejecución.

Los ejes conceptuales de la política social en Ecuador se han transformado tanto como ha cambiado la posición y situación del Estado Ecuatoriano. En el lapso de éstos últimos 7 años se ha pasado de una política social y un estado débil e ineficiente, los dos atados a unas concepciones ortodoxas de lo social, hacia un Estado fuerte, regulador y rector de todas las políticas sociales y de lo que sucede en la sociedad. El Gobierno, a través de este Estado fortalecido, copa todos los espacios de generación de política pública, desplazando a organizaciones y sectores de la sociedad civil que hasta ese momento habían defendido y sostenido, con los vaivenes propios de la dinámica social, importantes políticas e inconstitucionalidades. El control estatal se vuelve entonces una de las características de este período.

Anteriormente, la política social se ceñía a los paliativos elementales para la pobreza, muestra de esto es que dicha categoría se la reducía a la falta de ingresos, entonces la política social se desvinculaba de problemas estructurales, atendiendo el síntoma y no las causas.

Aunque todavía se señala a la pobreza como uno de los problemas a resolver se ha ampliado favorablemente la comprensión sobre esta y también se miran, al menos, aquellos factores estructurales que tienen que ver con la desigualdad o la distribución de la riqueza.

En este sentido, una estrategia integrada de combate a la desigualdad ha incluido: el proceso sostenido de reformas tributarias que redistribuyen el ingreso; la priorización en la provisión de servicios básicos y de programas de atención social para las personas, hogares y regiones más necesitadas y de menores ingresos del país; así como el incremento sostenido del gasto e inversión en el área social⁹¹.

Pese a todo esto la acumulación de renta y por tanto de capital no ha variado mayormente en el Ecuador.

91 Ver Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 108. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

Es así que para cambiar el “modelo neoliberal”, la planificación estatal entre 2009 y 2013 tuvo como principios básicos de política social:

1. La equidad, que apunta a disminuir las brechas sociales por medio de la generación y ampliación de capacidades con énfasis en la población más pobre, manteniéndose la protección social de transferencias monetarias como un elemento importante.

2. La garantía de igualdad de oportunidades económicas y sociales por medio de la inclusión económica que se fundamenta en el acceso a medios de producción, donde la economía solidaria y asociativa es un pilar fundamental.

3. La priorización de la generación de capacidades a través de una fuerte inversión en el acceso y calidad (a través de insumos y capacitación) educativas y el inicio de reformas básicas en la educación superior.

4. La protección social a la población vulnerable y de atención prioritaria desde el derecho y no la asistencia social, es decir propendiendo hacia la universalización de esta atención. Dentro de este ámbito se incluye la atención al cuidado de niños y niñas, personas con discapacidad y población adulta mayor.

5. El incremento de la cobertura de la seguridad social con elementos crecientes de aseguramiento no contributivo⁹².



92 Ver Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 108. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

Transcurridas casi tres décadas de la aplicación de políticas sociales de tipo subsidiario y residual, no solo el Ecuador sino la región latinoamericana ha transitado hacia cambios evidentes en sus regímenes de bienestar que presentan, en mayor o menor grado, procesos de:

1. Desmercantilización del bienestar, con recuperación para la gestión estatal de los sistemas de seguridad social y la provisión de servicios sociales.
2. Universalización, que implica la incorporación de la población a los beneficios sociales básicos sin necesidad de prueba de medios y sin vinculación mercantil o laboral específica.
3. Integralidad de la política, basada en una noción multidimensional del bienestar o buen vivir, que incluye aspectos de equidad vertical (basada en medios y recursos), horizontal (basada en diferencias grupales como las de género o grupo étnico) e intergeneracional (basada en el bienestar a lo largo del ciclo de la vida), entre otros⁹³.

93 Ver Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 109. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
94 Ver Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 131. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

Las respuestas legales ante las situaciones que requieren protección especial se reflejan primordialmente en el nuevo Código Orgánico Integral Penal (COIP) que ofrece un paraguas amplio de protección a las niñas, niños y adolescentes. Este código sanciona:

- La pornografía que utilice a niñas, niños o adolescentes y su ingreso a prostíbulos.
- La oferta de servicios sexuales con menores de 18 años por medios electrónicos.
- El abuso sexual a niñas, niños y adolescentes menores de 14 años se sanciona con mayor número de años de privación de libertad que el abuso sexual a personas mayores de 14 años⁹⁴.
- El COIP considera como explotación laboral al empleo de niños, niñas y adolescentes menores de quince años.
- Existe una cláusula de prohibición de trabajo infantil a proveedores del Estado (SERCOP).
- Con respecto al tema de la mendicidad, establece sanciones en el artículo 108 para toda aquella persona que facilite, colabore, promueva o se beneficie al someter a mendicidad a otra persona.

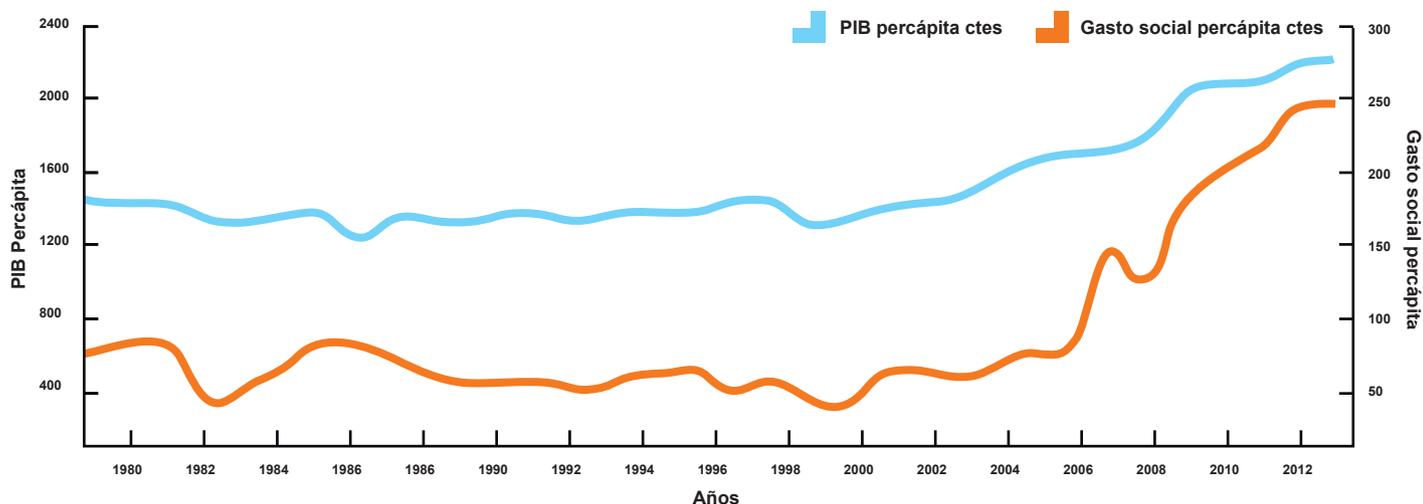
1.4.1. INVERSIÓN Y GASTO EN POLÍTICA SOCIAL

A partir de 2007, el gasto social se ha incrementado significativamente, lo que marca una gran diferencia con la administración de las prioridades políticas y las políticas públicas del periodo 2000-2006, en que el gasto social como porcentaje del PIB se mantuvo relativamente constante (alrededor del 4%) frente a un mayor peso dado al servicio de la deuda (entre el 6% y el 9%).

En 2011, el gasto social alcanzó el 9,4% del PIB, lo que representa un incremento del 117% frente a 2006⁹⁵. En términos reales, la inversión social ha crecido más rápidamente que el PIB, especialmente entre 2008 y 2012⁹⁶.

Gráfico 17

Ecuador: Evolución del PIB y Gasto Social 1980-2013 (millones de US \$ de 2000)

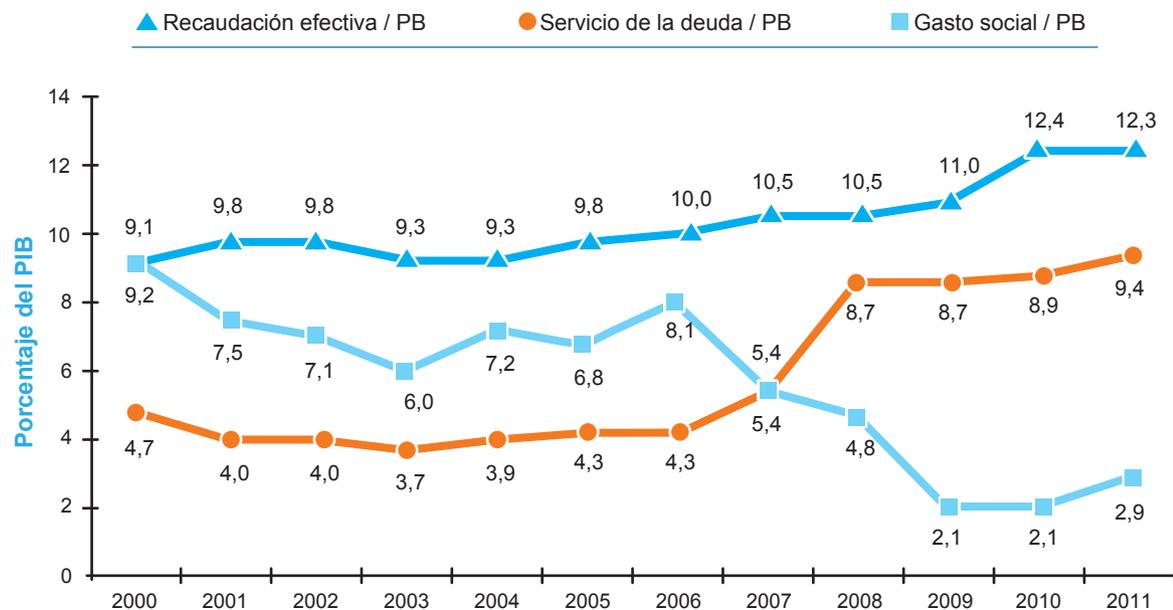


95 BCE, 2013; SRI, 2011; Ministerio de Finanzas, 2011. Tomado de: Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 115. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
96 Ver Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 111. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

Fuente: Ministerio de Finanzas 1980-2012, tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 111. Elaboración: OSE 2014. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

Gráfico 18

Recaudación Tributaria, Gasto Social y Servicio de la Deuda 2000-2011



Fuente: BCE, 2013b; SRI, 2011; Ministerio de Finanzas, 2000-2011. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir. Pp. 115.
Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
Elaboración: SENPLADES.

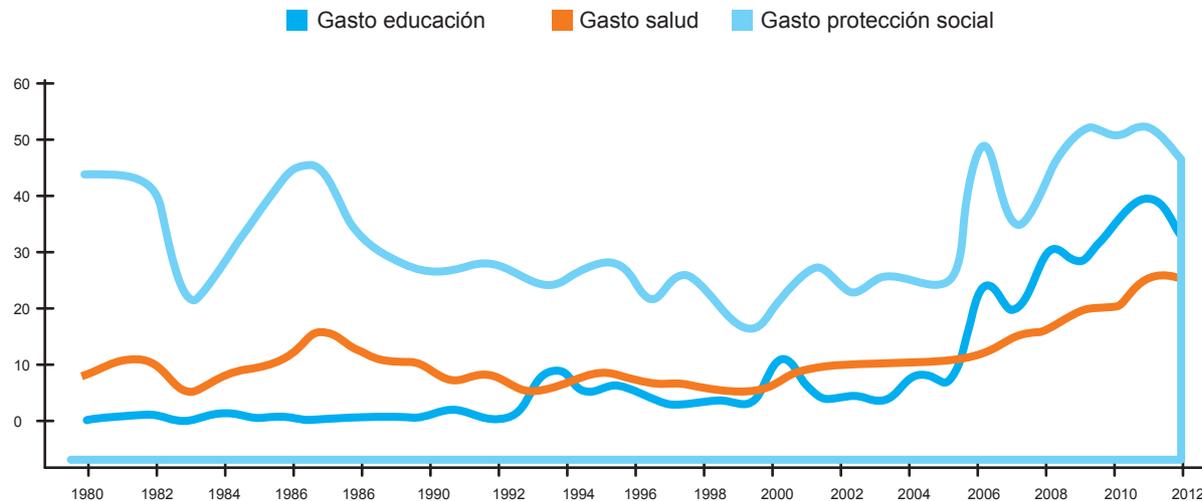
Por otro lado, la recaudación efectiva realizada por el Servicio de Rentas Internas (SRI) se mantuvo alrededor del 9,6% del PIB en el período 2001-2006, a partir de 2007 se incrementó hasta el 12,3% registrado a finales de 2011⁹⁷.

⁹⁷ BCE, 2013; SRI, 2011; Ministerio de Finanzas, 2011. Tomado de: Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 115. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>

En línea con las prioridades de la política social y el enfoque en transferencias monetarias, el gasto en protección social se acerca al 20% del gasto social total, el gasto en educación sigue históricamente siendo el más importante con un 45% y el sector de la salud participa en 30%. La inversión en vivienda es relativamente baja, aunque se incrementa de 8% a 13%.

La importancia del sector de protección social también se debe a los programas de pensiones jubilares y para la población con discapacidad, así como la inversión en cuidado infantil público. En este sector también se incluyen los programas de financiamiento para la movilidad social, tales como el crédito y la producción asociativa.⁹

Gráfico 19
Prioridad del Gasto Social por Sector(%del PIB)



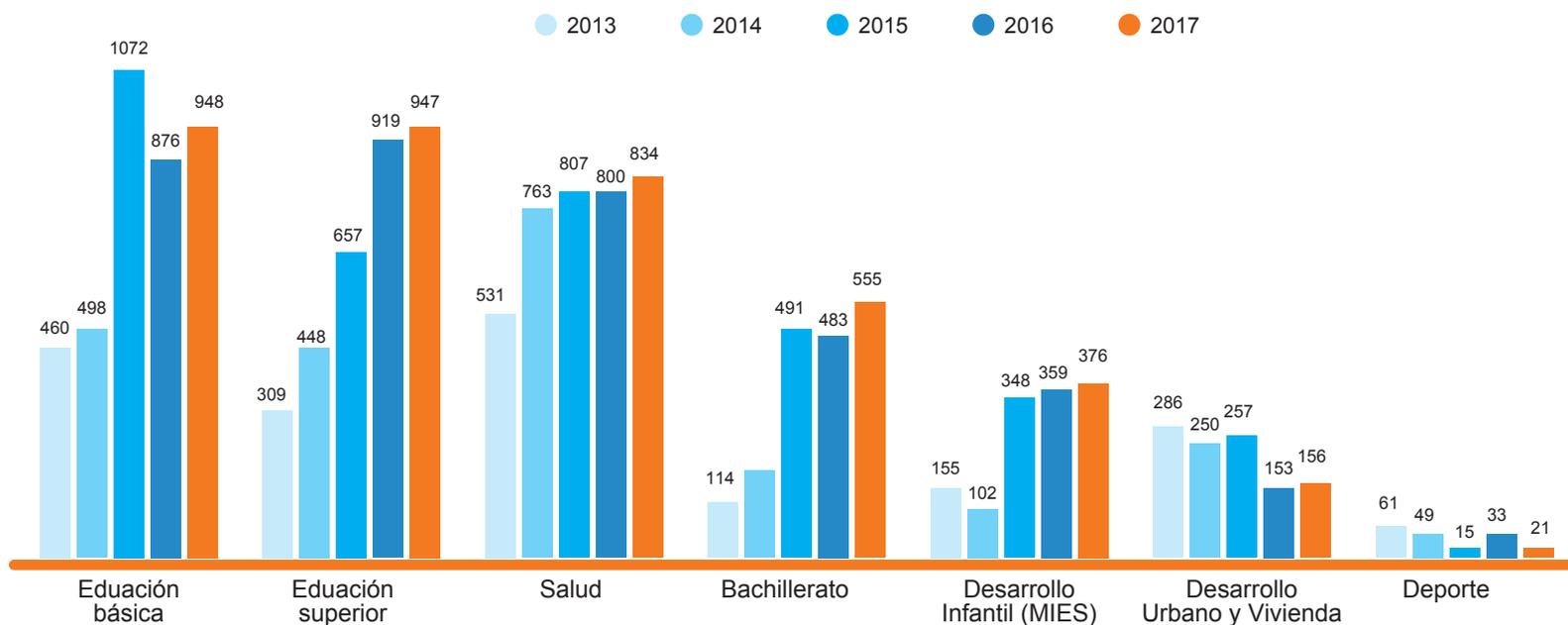
Fuente: Ministerio de Finanzas, Banco Central del Ecuador, 1980-2012, tomado de Observatorio Social del Ecuador, *La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos*. CNII 2014. Pp 113.
Elaboración: OSE 2014.

⁹⁸ Ver Observatorio Social del Ecuador, *La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos*. CNII 2014. Pp 113. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

Pese a que el gasto social per cápita en el Ecuador alcanzó los USD 283 (puesto 14 de 19 países) en 2009-2010 (en valores de 2005), valor inferior al promedio ponderado regional (USD 1026). En Ecuador los gastos en educación y en salud por habitante cubren apenas el 57,5% y el 26,5% del promedio de América Latina y el Caribe, respectivamente⁹⁹. El gasto público social por habitante en educación, en valores de 2005, pasó de USD 161 (puesto 12 de 21 países), en el período 2009-2010, a un promedio ponderado de USD 279 para América Latina y el Caribe. En el caso de la salud, el gasto social per cápita fue de USD 57 (puesto 14 de 21) frente al promedio regional, de USD 213¹⁰⁰.

Gráfico 20

Inversión Pública en Sector Social 2013-2017 (en millones de US\$)



99 CEPAL 2012. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
100 CEPAL 2012. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>

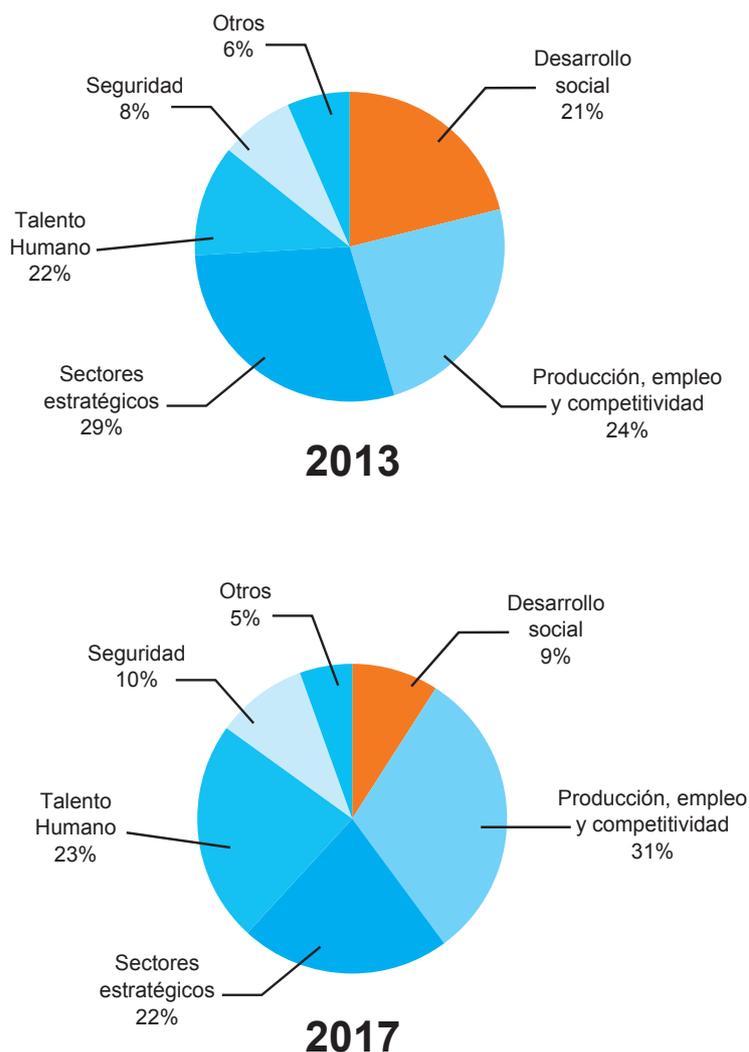
Fuente: Ministerio de Finanzas, Banco Central del Ecuador, 1980-2012, tomado de Observatorio Social del Ecuador, *La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos*. CNII 2014. Pp 113.

Elaboración: OSE 2014.

Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

Gráfico 21

Distribución de Inversiones Públicas 2013-2017



Fuente: Ministerio de Finanzas, SENPLADES, 2012, 1980-2012, tomado de Observatorio Social del Ecuador, *La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos*. CNII 2014. Pp 142. Elaboración: OSE 2014.

Así, a diciembre de 2013 el Estado invirtió en cada niño y niña, por concepto de servicios de desarrollo infantil públicos, un promedio de 535 dólares al año. Por cada niño y niña en la educación básica se invirtieron 318 dólares. Por cada adolescente en bachillerato 1.547 dólares. Por cada familia en pobreza un promedio de 800 dólares en servicios de salud, nutrición, transferencias monetarias y seguridad social no contributiva. Por último, se invirtieron 116 dólares por cada persona con requerimientos de atención de salud que accede a servicios públicos¹⁰¹.

En 2013 el 21% del total de la inversión pública estaba destinado para desarrollo social, para 2017 se proyecta que será apenas el 9%. Para el año 2015 se gastará el 16% de la inversión. De acuerdo a la SENPLADES, estos cambios obedecen a que en el primer período gubernamental ya se habrían realizado las inversiones clave en el sector social, cubriéndose gran parte del desarrollo social básico o piso de protección social.

La dinámica social *per se* es muy compleja y rebasa con creces la simplicidad de la superación de la pobreza. Pese a esto es muy poco lo que se ha hecho para cambiar las dinámicas de acumulación de capital en el país, el Estado carga con todo el peso de la redistribución y la generación de equidad y capacidades en un modelo que sostiene su éxito en elevadísimos niveles de consumo.

Hay que preguntarse ¿qué pasará cuando el Estado ecuatoriano enfrente una crisis económica si las dinámicas que generan la desigualdad siguen intactas? Es precisamente a ese escenario al que nos enfrentamos hoy en día con una baja sostenida del precio del petróleo, que es el principal ingreso.

¹⁰¹ Ver Observatorio Social del Ecuador, *La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos*. CNII 2014. Pp 113. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

1.4.2. SALUD

El ámbito de la salud es uno de los que más avances vivió durante este período de 8 años de transformación, el gasto del gobierno central en salud como porcentaje del PIB pasó de menos del 1% en el periodo 2000-2006 al 1,9% en 2012 y 4%, cuando se incluye el gasto en salud de los institutos de seguridad social¹⁰². La atención en salud descendió en los consultorios privados del 34% al 13%, en las clínicas del 13% al 5% y en las farmacias del 15% al 1%. Complementariamente, la atención se incrementó en los servicios públicos, sean éstos ambulatorios, centros y sub-centros de salud u hospitales, tanto de la Seguridad Social como del MSP, de 5 a 13 puntos porcentuales¹⁰³.

Se ha alcanzado una cobertura del sistema de salud público del 74% de la población a partir de los servicios otorgados por el MSP, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, Instituto de Seguridad Social de la Policía y el Seguro Campesino. Así mismo, se trabaja, con relativos avances, en la implementación universal de la gratuidad de los servicios de salud y se ha coordinado la provisión de medicamentos a nivel nacional¹⁰⁴.

El acceso a la salud por parte de la población más pobre (quintil 1) aumentó del 35% al 82%. Para el segundo quintil este aumento fue del 37% al 75%. La tendencia señalada también se registró entre el tercer quintil, donde la cifra se incrementó del 39% al 69%.

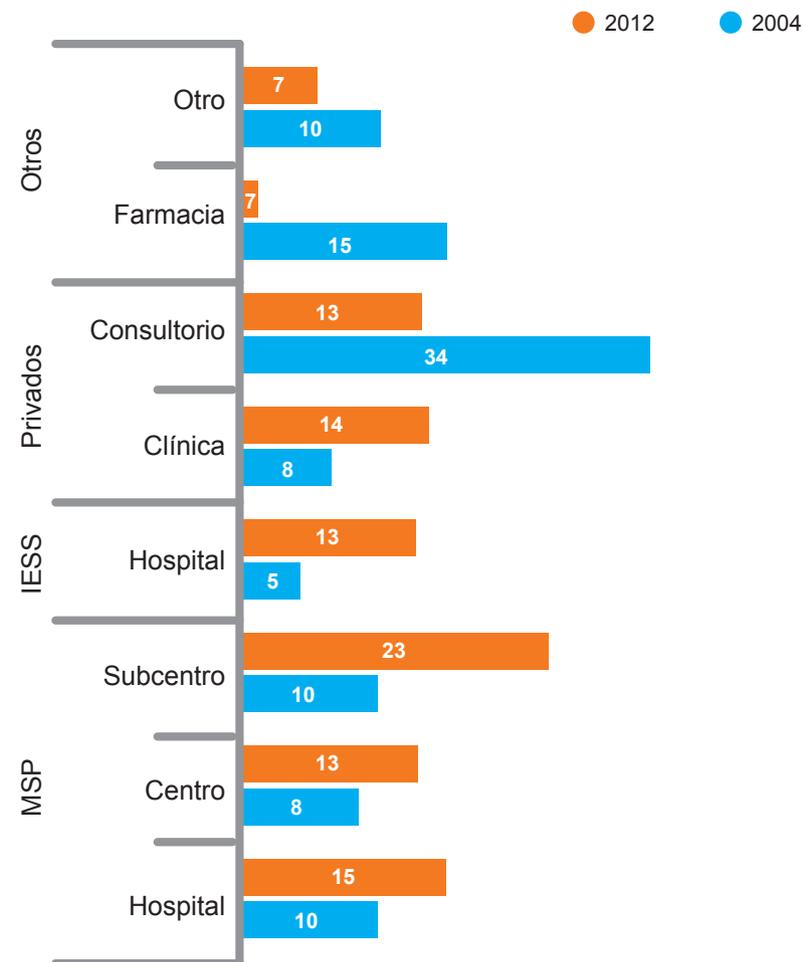
102 SENPLADES, "Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017". Pp. 115. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>

103 Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 53. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

104 Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 127. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

Gráfico 22

Lugar de atención en Salud en los últimos 30 días



Fuente: CEPAR, ENDEMAIN (2004) e INEC, MSP, ENSANUT, 2011-2013. Tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 53. Elaboración: OSE, 2014.

En el caso del cuarto quintil la cifra se elevó del 31% al 57%. De manera imprevista, también en el quintil más rico la demanda por servicios privados cayó del 71% al 45% y se incrementó su acceso al sector público de 11% a 42%, siendo lo más notable el uso de los servicios del seguro social que subió del 9% al 20%¹⁰⁵.

En 2004, solo la quinta parte (21%) de los ecuatorianos de todas las edades estaba cubierta por un seguro de salud. Actualmente, la cobertura del aseguramiento en salud subió al 40% de la población. Este crecimiento se debe a la mejoría del sistema de seguridad social público, cuya cobertura creció por igual en las zonas urbanas y rurales, duplicando su base de afiliados de 17% a 34%¹⁰⁶.

En Ecuador existe una clara diferencia entre la tasa mínima de profesionales médicos y enfermeras por mil habitantes definida por la OPS-OMS (25 x 10.000) y la tasa registrada en el país (18,5 x 10.000 habitantes). Esto además significa como en los otros casos que la desigualdad se agudice hacia el interior del país, incluyendo también la clara diferencia que hay entre la presencia de médicos en el sector urbano y en el sector rural; así, Azuay, Morona Santiago, Napo y Pichincha llegan al parámetro mínimo establecido por la OPS-OMS.

En el otro extremo, Chimborazo y Cotopaxi se destacan por sus déficits extremos. En un tercer grupo están las provincias que no logran llegar a 20 profesionales por 10.000 habitantes y que son Santa Elena, Santo Domingo

de los Tsáchilas, Orellana, Manabí, Los Ríos, Imbabura, Esmeraldas, El Oro, Cañar y Bolívar. Las diez provincias restantes sobrepasan el promedio nacional y están muy cerca de lograr la meta mínima¹⁰⁷.

Los graves problemas con respecto a la calidad y la calidez en la atención de salud se complementan con aquellos ligados a cobertura e infraestructura, es decir, a la territorialización y descentralización de los servicios de salud especialmente en zonas rurales.

Cabe mencionar que existe un nuevo enfoque conceptual implantado en el Sistema de Salud a través de lo que se conoce como el Modelo de Atención Integral que toma en consideración el contexto social, el contexto familiar y la situación individual y adopta los lineamientos del PNBV con respecto a la política de salud, que puede llevar a una mejoría en la calidad de vida de los habitantes del país.

Para terminar este apartado es menester llamar la atención sobre la falta de servicios de salud en el área psicológica y de salud mental, tanto para tratar enfermedades mentales como adicciones y problemas del comportamiento, estos problemas son acuciantes especialmente en los países de renta media alta.



105 Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014, Pp 53. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

106 Ver Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014, Pp 56. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

107 Ver Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014, Pp 56. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

1.4.3. EDUCACIÓN

El gasto del gobierno aumentó del 2,3% entre 2004 y 2006 a 4,6% en 2011. A pesar de la prioridad dada a la inversión social en Ecuador, esta sigue por debajo del promedio ponderado de América Latina y el Caribe, que se situó en el 18,6% del PIB para el período 2009-2010.¹⁰⁸

Aunque la tasa neta de asistencia a educación básica alcanzó el 95,6% en diciembre de 2012, la tasa se ubica en el 90,7% a nivel nacional (aumentó desde el 79,8% en 2006) y en 84,8% en zonas rurales (aumentó desde el 71,4% en 2006). En el caso del bachillerato, la tasa neta refinada de asistencia aumentó del 54,2% en 2006 al 70,6% en 2012, a nivel nacional y del 34,9% al 58,9%, en el mismo período, en zonas rurales. A pesar de los importantes avances logrados en los últimos años, existen barreras económicas y de cobertura que limitan el acceso al bachillerato.

Prueba de esto es la diferencia entre las zonas rurales y el nivel nacional, así como la diferencia por nivel de ingresos. Por ejemplo, la tasa neta refinada de asistencia a bachillerato del 20% de la población con mayores ingresos (91,8%) es 32,6 puntos porcentuales mayores que la del 20% con menores ingresos (59,2%), a diciembre de 2012¹⁰⁹. Durante la última década el acceso a la educación básica (10 años) fue casi universal y para el bachillerato el acceso se incrementó en 10 puntos entre 2007 y 2013.

En cuanto al analfabetismo aún persisten brechas importantes que afectan a las poblaciones rurales, los pueblos indígenas y los montubios. A diciembre de 2012, se calculó que el analfabetismo en personas entre los 15 y los 49 años de edad alcanzaba al 11% y al 7,3% de las poblaciones indígena y montubia, respectivamente. El analfabetismo en personas mayores a 50 años de edad alcanzaba al 34,3% en la población rural y al 63,7% en la población indígena¹¹⁰.

A nivel de gestión y administración, se ha creado la Dirección Nacional para la Democracia y el Buen Vivir y es a partir de esta instancia que se generan “las políticas públicas educativas en el marco del Buen Vivir”¹¹¹. Para contribuir con los procesos de territorialización de la política educativa, se logró “la aprobación y expedición del nuevo Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Educación, mediante Acuerdo Ministerial 020-12 del 25 de enero del 2012¹¹²” y se ha priorizado que el funcionamiento del sistema educativo se desconcentre “en zonas, distritos y circuitos, mediante procesos de reestructuración institucional”¹¹³. La organización de los centros educativos en los circuitos se encuentran en un proceso de transición hacia el establecimiento de Unidades Educativas Mayores y Unidades Educativas Menores.



108 CEPAL 2012. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
109 INEC 2012. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 113. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
110 INEC 2012. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 113. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
111 Subsecretaría de Calidad Educativa, 2012. Tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 124. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
112 MINEDU, 2013. Tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 124. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
114 MINEDU, 2013. Tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 124. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf



En Educación los principales desafíos están en mejorar los niveles de calidad y calidez, pues la inversión y la contratación no los solucionan *per se*, la capacitación y formación al personal docente son fundamentales en este sentido. La gran mayoría de docentes no ha tenido una capacitación en el enfoque de derechos y el enfoque adulto-céntrico sigue predominando en la educación. Los esfuerzos para promover el enfoque intercultural y de derechos y para fortalecer dinámicas de inclusión que actúen en contra del racismo y maltrato son limitados. No existe una propuesta concreta para transformar la matriz cultural, patriarcal y adultocéntrica¹¹⁴.

Finalmente, el sistema de asignación de cupos debe ser mejorado también, así mismo debe reconocerse la necesidad de implementar un sistema de educación de ciclo acelerado para NNA y adultos que no están en condiciones de asistir regularmente a las instituciones educativas. Se debe agregar en esta breve evaluación del sistema de educación que la gratuidad de la misma no se cumple todavía al 100%.

114 Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 126-127. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Con-temporaneo.pdf



1.4.4. PROTECCIÓN A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDADES

El 5,6% de la población ecuatoriana, ese decir, 816.156 personas señala tener algún tipo de discapacidad. La presencia de discapacidad está directamente relacionada con la edad; el 33% tiene más de 65 años. Los accidentes son una causa de discapacidad y afectan más a la población masculina de 20 a 64 años (19%). En las mujeres del mismo rango de edad, son las condiciones negativas de salud las que provocan alguna discapacidad (53%); estas también afectan al desarrollo integral en los menores de 5 años. Menos de la mitad de las personas con discapacidad (44%) reportan que sí han trabajado alguna vez, pero apenas la cuarta parte (25%) de personas con discapacidad y limitación grave reportan estar trabajando: 1.659 personas lo hacen en un empleo especial protegido y 444 en empleo regular con apoyo. El 80% no tiene acceso a seguridad social; el 9,6% se encuentra afiliado al IESS (voluntario y general); el 5,9% al IESS campesino; el 0,4%, al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) o al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) y el 4,6%, a seguros privados¹¹⁵. Apenas el 9,5% de los discapacitados asisten a un establecimiento de Educación Especial¹¹⁶.

A partir de 2007, la Vicepresidencia de la República, conjuntamente con el Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades (CONADIS), implementó 80 unidades de estimulación temprana en la mayoría de provincias del país; el apoyo a los GAD en el ámbito de discapacidades para la eliminación de barreras arquitectónicas e implementación de unidades básicas de rehabilitación; el fortalecimiento de las cinco federaciones nacionales de y para personas con discapacidad y de 150 filiales de

nivel local; la defensa de los derechos de las personas con discapacidad y la contribución al cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos de las mismas¹¹⁷.

1.4.5. EQUIDAD ENTRE LOS GÉNEROS

Esta es un área donde han sido insuficientes los avances conseguidos, a pesar de que para 2013 el 55% de la población universitaria eran mujeres y el 45% hombres, y que en el mismo año 797.974 mujeres se titularon frente a 641.777 hombres¹¹⁸, estos últimos ganan en promedio \$ 441 al mes frente a los \$ 356 que reciben las mujeres. El subempleo en los hombres es del 47% mientras que en las mujeres alcanza al 57%. De hecho, hay más mujeres en estado de pobreza, son mujeres el 57% de los pobres en el Ecuador. Así, el 86% de mujeres indígenas son pobres, el 81% de mujeres montubias, el 68% de afroecuatorianas y el 52% de mestizas¹¹⁹. La tasa de ocupación global para las mujeres fue, en promedio, de 92,4%, mientras que para los hombres fue de 94,8%¹²⁰.



115 INEC 2010, CONADIS 2013. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>

116 INEC 2010. Tomado de INEC, "Resultados Nacionales del Censo 2010 de Población y Vivienda". Disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/resultados/>

117 INEC 2010, CONADIS 2013. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>

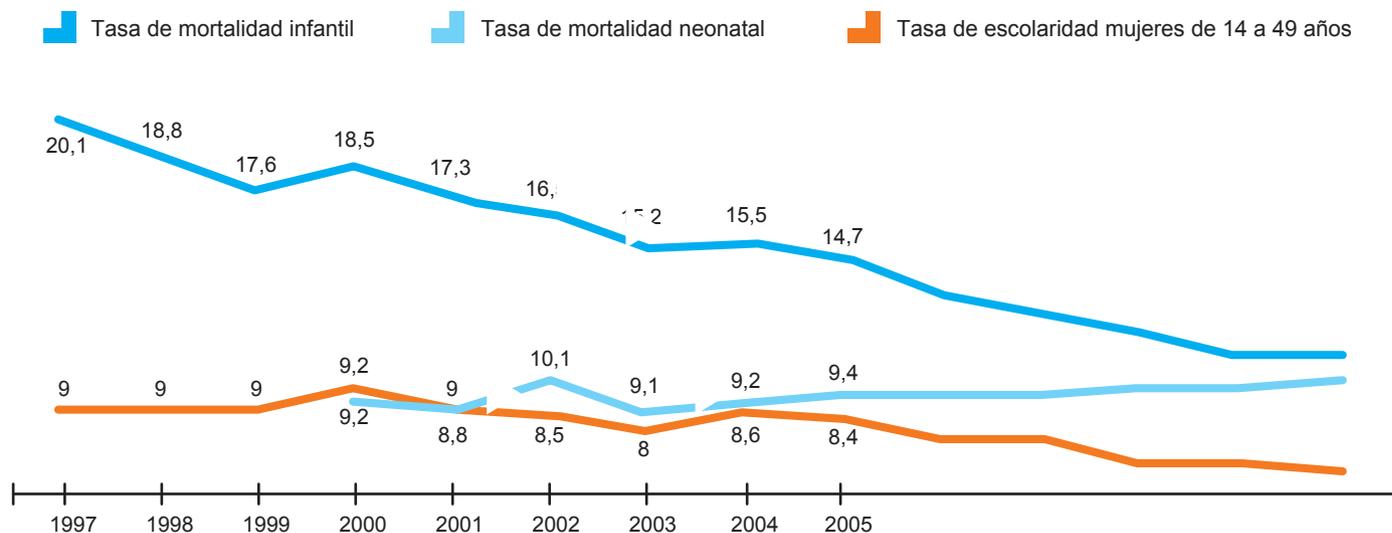
118 SNIESE, SENESCYT, abril 2013 tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 34. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

119 CPV, 2010, INEC 2012, tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 34. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

120 INEC 2011. Tomado de SENPLADES, "Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017". Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>

Gráfico 23

Relación entre la educación de las mujeres en edad fértil y descenso de la mortalidad infantil y neonatal, 1997-2010



Fuente: INEC, *Estadísticas Vitales, 1997-2010* Elaboración: OSE, 2014. Tomado de Observatorio Social del Ecuador, *La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos*. CNII 2014. Pp 58.
Elaboración: OSE, 2014.

En el mismo sentido, hay formas de violencia que están sumamente arraigadas en nuestra sociedad y también se ensañan contra las ecuatorianas. La Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres realizada por el INEC en 2013, da cuenta de que en Ecuador el 60.6% de las mujeres ha sufrido algún tipo de violencia: 1 de cada 4 mujeres ha sido víctima de

violencia sexual; 53.9% de violencia psicológica; 85.4% de las mujeres divorciadas ha sufrido algún tipo de violencia; y 67.5% de las solteras ha sido violentada por los jefes de hogar. Estas formas de violencia física, psicológica y sexual, irremediablemente terminan afectando a los niños, niñas y adolescentes¹²¹. Vemos entonces una feminización de la pobreza y de la violencia.

¹²¹ Observatorio Social del Ecuador, *La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos*. CNII 2014. Pp 35. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

1.4.6. INSTITUCIONALIDAD ESPECIALIZADA

El Estado se ha fortalecido en Ecuador en estos últimos 8 años, para que ello sea posible su institucionalidad se ha vigorizado y se ha ampliado en todo sentido; tanto en su capacidad para dictar y ejecutar política pública como en la posibilidad incidir en los procesos sociales. Todo organismo y política que provenía del Estado antiguo, aquel de la “larga noche neoliberal”, ha sido puesto en cuestión y ha sido reformado. En el área de protección social esto se ha visto con especial atención. Cabe decir que el sistema de protección social que existía al momento en que el Presidente Correa llega al poder fue una conquista de la sociedad civil organizada.

En 2007, con la creación del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) y con el cambio del rol del antiguo Ministerio de Bienestar Social y su transformación en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), empieza un proceso de transición que además hará que éste último absorba al Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA). La variación en ese momento fue importante pues desde un criterio político proveniente de las claridades de la academia y los movimientos sociales, se transformó la visión de la protección social, pasando de la caridad hacia la búsqueda del pleno ejercicio de los derechos.

122 Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 121. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

123 Tomado de SENPLADES, Ministerio de Coordinación de Patrimonio, disponible en <http://plan.senplades.gob.ec/ministerio-coordinador-politica>

124 Tomado de Activate. ec, Ministerios de Coordinación, disponible en <http://www.activate.ec/content/ministerios-de-coordinacion> revisado el 22 de Febrero de 2015.

El llamado a la integralidad y a la visión holística presentada en el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2013-2017 tiene en los ministerios coordinadores su eje fundamental para el logro de estrategias intersectoriales¹²². Recordemos que desde que se instauró el nuevo modelo de institucionalidad en el país, se crearon los Ministerios Coordinadores, los cuales al momento de su creación y hasta marzo de 2013 eran 8, todos creados por vía Decreto Ejecutivo en el año 2007¹²³:

1. Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural.
2. Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.
3. Ministerio de Coordinación de la Política Económica.
4. Ministerio de Coordinación de Seguridad.
5. Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad
6. Ministerio Coordinador de Talento Humano.
7. Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.
8. Ministerio Coordinador de los Sectores Estratégicos¹²⁴.

Cabe preguntarse si la pertinencia y eficacia de estos espacios de coordinación ha sido la que se esperaba al momento de su creación.

El MCDS en esta concepción orgánica de súper ministerios, con la capacidad de construir y coordinar la implementación de política pública a gran escala, está a cargo de conducir a los Ministerios de Educación, Deporte, Salud Pública, Inclusión Económica y Social y Desarrollo Urbano y Vivienda. Sus principales programas de impacto sobre la niñez y adolescencia son:

- La Estrategia Nacional de la Primera Infancia, probablemente la más importante, y que además se ha hecho cargo entre otras cosas, de la generación de los Centros Infantiles del Buen Vivir que tienen el propósito de apoyar a las familias en el desarrollo saludable de la niñez con el programa Creciendo con Nuestros Hijos.
- La Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENIPLA), hoy transferida hacia la Presidencia de la República bajo el mando de la Señora Mónica Hernández, cuya designación, por el grado de responsabilidad en la salud de mujeres y NNA, en oposición a su procedencia de organizaciones religiosas, ha causado un alto nivel de polémica¹²⁵.
- La Estrategia Acción Nutrición y su programa Servicios Sociales Dignos.
- La Estrategia para la Erradicación del Trabajo Infantil (ETI), encabezada por el Ministerio de Relaciones Laborales.

Aparece como la más importante la Estrategia Nacional de la Primera Infancia. En este ámbito, el MIES ha emprendido desde 2013 una estrategia de profesionalización de los y las cuidadoras de niños y niñas, integrando a 3000 profesionales con título en educación inicial¹²⁶. En Ecuador hay 1,5 millones de niños y niñas menores de cinco años de edad; el 33,1% es decir, 485 000 niños y niñas– asiste a algún programa de desarrollo infantil o de educación inicial 50 (INEC, 2010).

En la ejecución de estas ambiciosas y necesarias maniobras, resalta el del MIES pues es el único Ministerio que participa en la ejecución de todas estas estrategias. El MIES promueve una Política de Inclusión y Movilidad Social con tres ejes complementarios: la “Política de Protección al Ciclo de Vida y a la Familia, la Política de Atención y Cuidados y la Política de Protección Especial”¹²⁷.

Destaca en este sentido la Subsecretaría de Protección Especial, esta instancia está encargada primordialmente de ofrecer servicios de protección para niños, niñas y adolescentes víctimas de maltrato, abuso y violencia, desprovistos de un medio familiar, involucrados en trabajo infantil y mendicidad, bajo adopción, o en trata y tráfico. Asimismo, esta Subsecretaría se encarga de la gestión de riesgos.

Para la atención de niños, niñas y adolescentes desprovistos de un ambiente familiar por violación de sus derechos o por abandono, la Subsecretaría se encarga del manejo y rectoría de todo el proceso de acogimiento. Se cuenta con tres tipos de acogimiento: institucional de administración directa, familiar, y a través de convenios con organizaciones de la sociedad civil entre otras¹²⁸.

¹²⁵ Tomado de [elcomercio.com](http://www.elcomercio.com), Mujeres demandan la decisión presidencial para cambiar la Enipla, disponible en <http://www.elcomercio.com.ec/actualidad/ecuador-enipla-mujeres-demandan-decision.html>, revisado el 22 de Febrero de 2015.

¹²⁶ Tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 134. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

¹²⁷ MIES 2013. Tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 121. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

¹²⁸ Tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 131. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf



En 2013 los niños, niñas y adolescentes que tuvieron que ser atendidos por esta instancia estatal fueron 44.850. De ellos, 876 casos fueron cubiertos por instituciones de acogimiento familiar, 2.600 por acogimiento institucional y 31.254 por el programa de erradicación de trabajo infantil. A través de 6 casas de acogimiento, el Estado ha atendido a 4.395 personas en 60 unidades de apoyo familiar. En acogimiento institucional estuvieron 200 niños, niñas y adolescentes en seis entidades del Estado, en acogimiento familiar a hijos de padres privados de la libertad 678, y por mendicidad 8.930¹²⁹.

Se ha establecido una Unidad Técnica que hace visitas y exige informes a los centros de acogida. Cabe destacar la notable mejoría en la calidad pero sobre todo en la velocidad de los procesos de adopciones gracias al Acuerdo Ministerial 0194 y la Resolución 006-13 del Consejo de la Judicatura, que establecen que el esclarecimiento de la situación socio-legal de niñas, niños y adolescentes se debe realizar como máximo en 90 días. El impacto de este cambio legal, ha permitido que si en 2007 se efectuaron 45 adopciones en 2013 éstas aumenten a 515¹³⁰.

Con respecto a los y las adolescentes en conflicto con la ley, la responsabilidad recae en el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia. El Código Orgánico Integral Penal establece que las personas “menores de dieciocho años estarán sometidas al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia” y que existirán centros de mediación para adolescentes. Los centros de rehabilitación para adolescentes se encuentran a cargo el Ministerio de Justicia¹³¹.

Adicionalmente a las mencionadas existe la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza bajo la SENPLADES, que consolida y coordina los esfuerzos estatales relacionados con pobreza y configura una Estrategia Nacional de Igualdad y Erradicación de la Pobreza¹³².

El Ministerio de Relaciones Exteriores a través del Viceministerio de Movilidad Humana acompaña a las familias ecuatorianas, especialmente a las madres radicadas en el exterior, cuando estas tienen conflictos por la patria potestad de NNA, especialmente grave en Italia, por lo cual se ha desplegado una estrategia conjunta entre varios organismos del Estado que empieza a dar sus primeros frutos.

A excepción de ENIPLA y la ETI, todas estas estrategias son ejecutadas a través de alguno o de una combinación de los cinco ministerios coordinados por MCDS. La transferencia de la Secretaría de Gestión de la Política, así como del ENIPLA hacia la Presidencia, revela tal vez, una desconfianza del Presidente hacia el trabajo de sus subalternos, así como una necesidad de controlar ciertos espacios que él identifica como estratégicos o si se quiere problemáticos, lo mismo ocurre con el “Proyecto de Ley Orgánica de Prevención de Drogas y uso y consumo de Sustancias catalogadas sujetas a fiscalización¹³³”, que desaparece al Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP), convirtiéndolo en una Secretaría Técnica adscrita a la Presidencia.

129 Subsecretaría de Protección Especial. MIES 2013. Tomado de La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 132. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

130 Subsecretaría de Protección Especial. MIES 2013. Tomado de La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 132. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

131 La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 133-134. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

132 SENPLADES 2013. Tomado de Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza, disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/secretaria-tecnica-para-la-erradicacion-de-la-pobreza/> revisado el 22 de Febrero de 2015.

133 Tomado de Expreso.ec. Se prepara la Ley de Drogas, disponible en: <http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota.aspx?idart=7509199&iidcat=38269&tipo=2> revisado el 22 de Febrero de 2015.



1.5. Análisis de las responsabilidades y competencias tanto exclusivas como concurrentes de los diferentes niveles de gobierno, en la protección de los derechos en general y de los niños, niñas y adolescentes en particular.

La revisión realizada a los marcos jurídicos de las instituciones nacionales y cantonales que tienen relación con la protección de derechos en general y de niños, niñas y adolescentes en particular, muestra que en función de lo establecido en la Constitución de la República, las instituciones públicas ahora tienen más clara su responsabilidad en la protección de los derechos humanos en general, esto porque la carta magna define al Estado como un Estado constitucional de derechos y define unos grupos de atención prioritaria. Al suceder esto las niñas, niños y adolescentes adquieren la condición de grupo de atención prioritaria, pero sus derechos serán atendidos con prioridad absoluta.

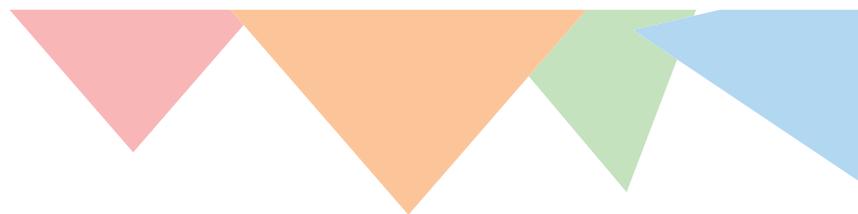
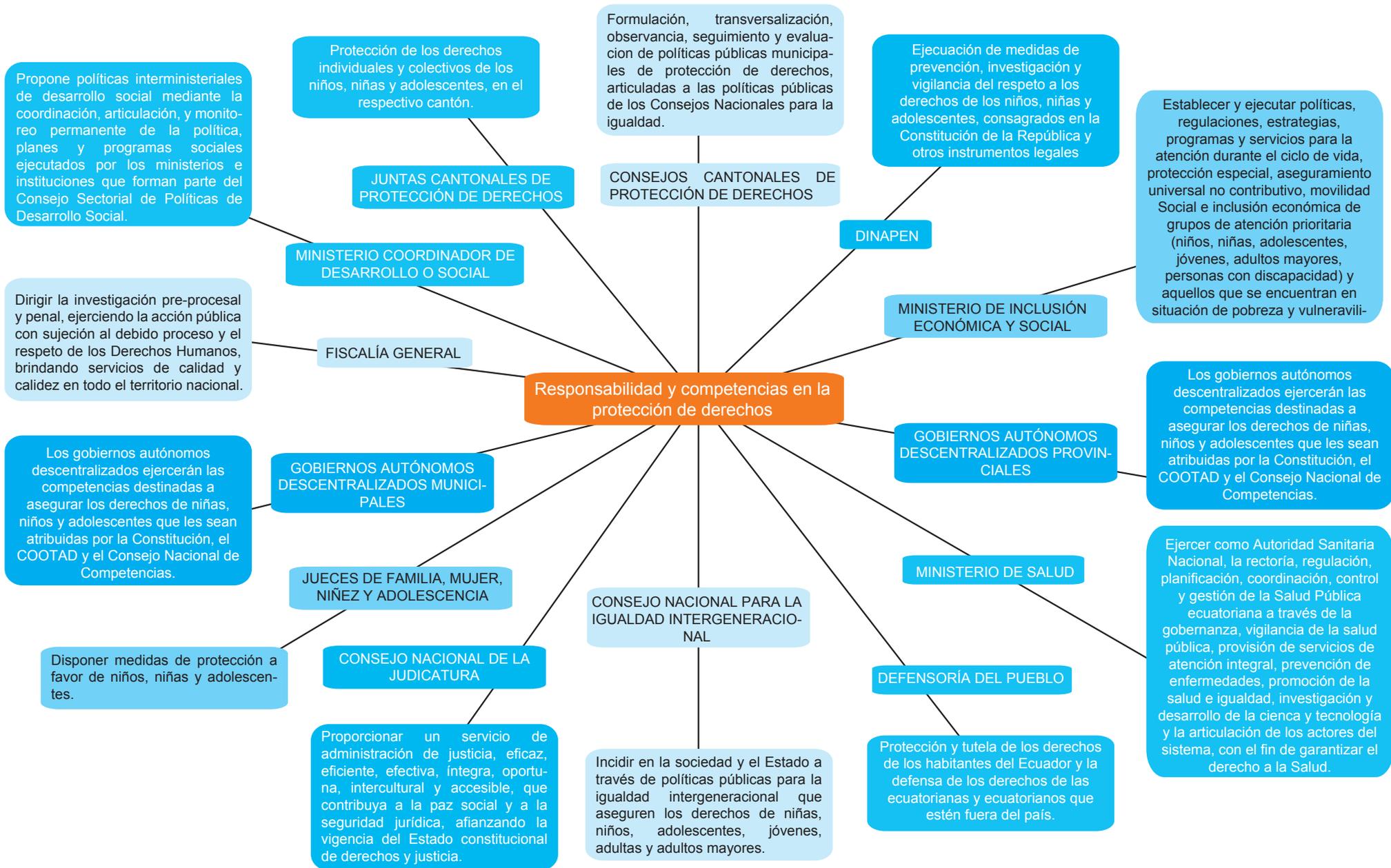


Gráfico 24



Sin embargo, tras la declaración que hace la Constitución, la organización institucional realizada por el actual gobierno no responde a ese mandato constitucional, porque como se puede apreciar en el siguiente gráfico, las instituciones que tradicionalmente vinieron actuando en la protección de los derechos de la niñez, por mandato de la anterior Constitución y del Código de la Niñez y Adolescencia a través del SNDPINA, ahora no tienen una especificidad en derechos de niñez sino en derechos humanos en general.

De las instituciones señaladas, únicamente conservan su especificidad las Juntas Cantonales de Protección de Derechos y la DINAPEN. Las demás instituciones han definido su accionar en términos generales, abarcando a otros grupos étnicos, de género, de discapacidad y étnicos. Se puede ver, por ejemplo, un retroceso en la administración de justicia, cuando anteriormente existían los Juzgados de la Niñez, ahora son Juzgados de familia, mujer, niñez y adolescencia, por la fusión realizada con las Comisarías de la Mujer, o la extinción del INFA (INNFA) que fue una institución emblemática en la atención directa a niñas, niños y adolescentes.

Otro retroceso que será muy comentado en este informe es el de los Concejos Cantonales de Protección de Derechos y del Consejo Nacional de Igual Intergeneracional, que invisibilizan nuevamente a las niñas, niños y adolescentes al ponerlos en el mismo saco que el resto de grupos de atención prioritaria.

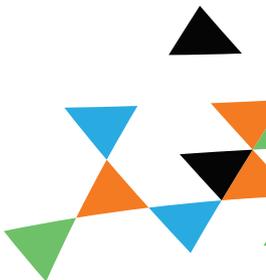
Hay que tener claro que todas las instituciones analizadas (Ver Anexo 1) tienen competencia en la protección de derechos en general, eso significa que también lo tienen en torno a los derechos de las niñas, niños

y adolescentes, pero ya no con el sentido de interés superior y prioridad absoluta como dispone el Código de la Niñez y Adolescencia, ahora son tratados como cualquier persona que viven en el Ecuador.

El Sistema Nacional Descentralizado de Protección a la Niñez y Adolescencia estuvo constituido por una red institucional que actuó de manera coordinada para proteger derechos, aún con las limitaciones que este proceso tuvo, su desmantelamiento trae como consecuencia la descordinación de las competencias existentes, lo cual supone un retroceso en la protección de los derechos de la niñez. Por eso, aunque el COOTAD norme las competencias concurrentes, aquellas que se comparten entre los distintos niveles de gobierno, resulta que ninguna de ellas y que pueden ir en beneficio directo de la niñez tengan alguna acción que vaya en ese sentido, agravado esto porque la Ley de los Consejos de Igualdad tampoco normó los sistemas de protección, que como el SNDPINA debían ser articulados para la protección de los derechos.

Lo que funciona es la centralidad del Estado, donde el Gobierno asume todas las acciones y no deja que ninguna instancia pública, privada o comunitaria intervenga. Ya se habló del relegamiento que hay a la participación social, lo que pone en evidencia la extinción de las defensorías comunitarias y de los consejos consultivos cantonales de niñas, niños y adolescentes. Es decir, el Gobierno asume todas las decisiones y por ende no requiere de otros. En este escenario es complicado y difícil que las competencias en la protección de derechos se articulen entre los diferentes niveles de gobierno, en consecuencia no hay –por el momento– posibilidad alguna de un funcionamiento sistémico para garantizar derechos.

**ANÁLISIS DE LA
SITUACIÓN ACTUAL
DEL CUMPLIMIENTO
DE LOS DERECHOS
DE LOS NIÑOS, NIÑAS
Y ADOLESCENTES**



2.1. Descripción del estado de cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el Ecuador.

El informe del Observatorio Social del Ecuador parte por reconocer que en los últimos años se ha generado una importante movilidad social, que ha dado como resultado una reducción considerable de la pobreza por ingresos del 64% al 26% a nivel de toda la población. Estos valores significan que en la última década el número de familias pobres por ingresos se redujo, pasando a la categoría de vulnerables según califica el Banco Mundial, del cual toma el Observatorio la clasificación.

Esta condición de vulnerables implica que estas familias están en riesgo de retornar a la pobreza si las condiciones actuales de la economía nacional regresan a los indicadores pasados. Como es lógico esta situación afecta a las niñas, niños y adolescentes, que en términos del Observatorio, son quienes sufren en mayor medida la pobreza, ya que de manera general son las familias pobres las que más hijas e hijos tienen.

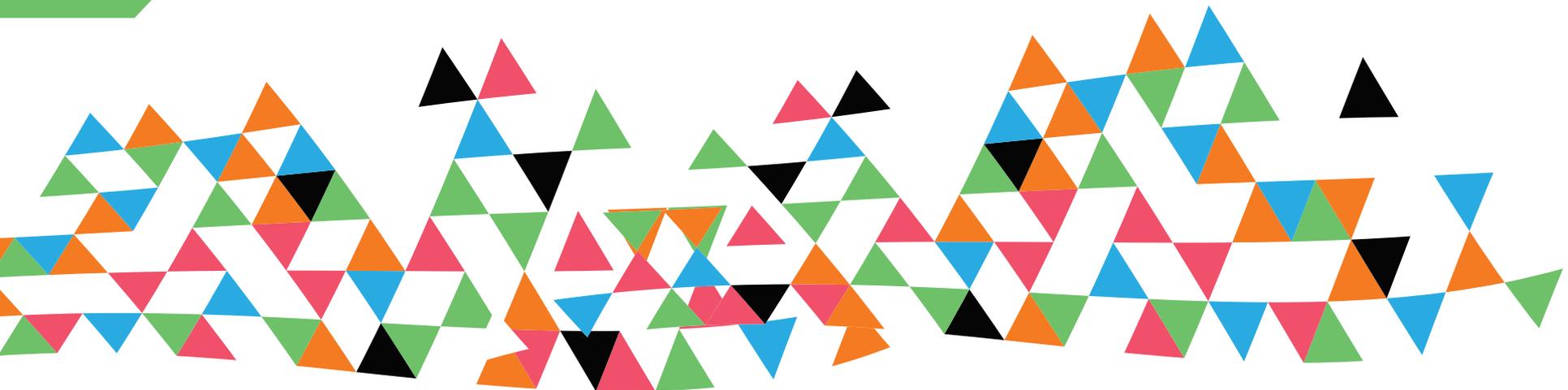
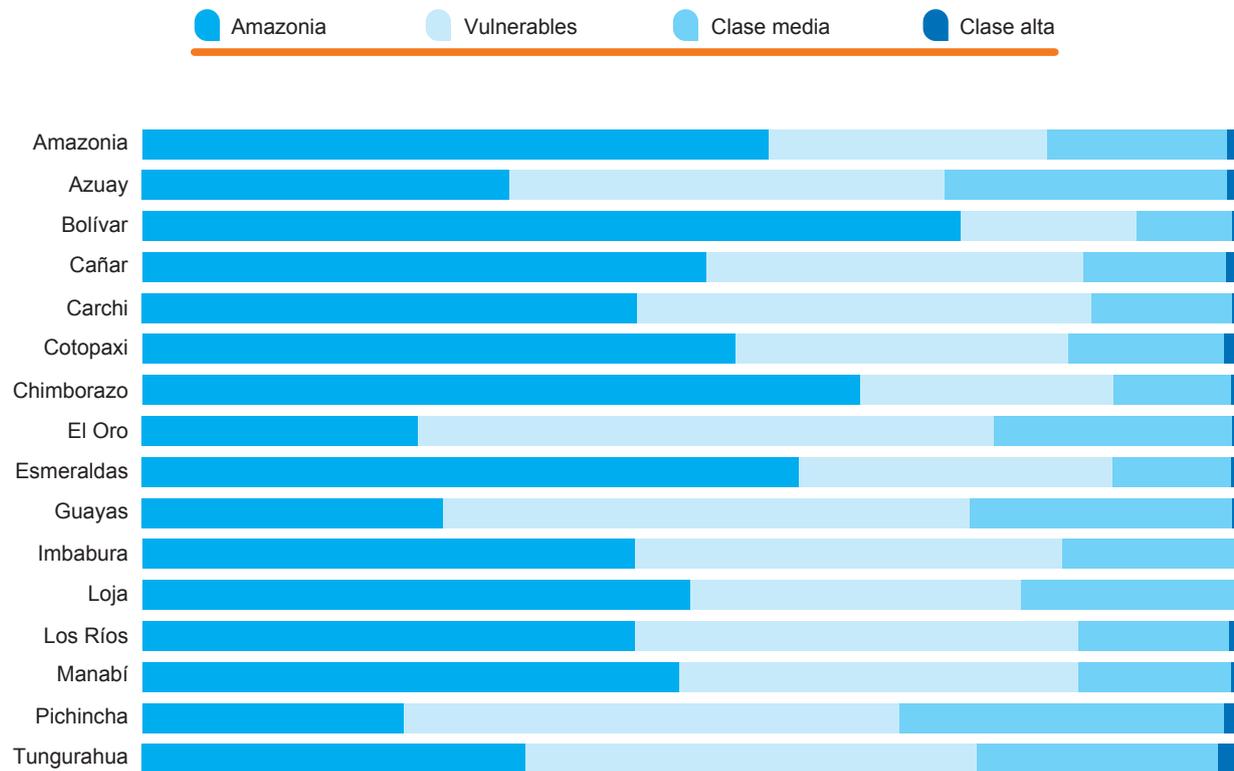


Gráfico 25

Estrato socioeconómico al que pertenece la niñez y adolescencia por provincia, Niños y adolescentes de 0 a 17 años según Nivel Socio-económico / Banco Mundial



Fuente: INEC (2013). SIEH (2012).
Elaboración: OSE / Habitus, 2014

El gráfico muestra cómo está distribuida la población en términos socioeconómicos. En él se puede ver cómo aún existe un alto porcentaje de familias pobres, aunque son la minoría en contraste con lo que era antes del Gobierno del Presidente Correa. El mayor porcentaje está integrado por familias que ya no son consideradas pobres por ingresos, pero las franjas celestes muestran un alto porcentaje de familias en situación de vulnerabilidad.

La diferencia en ingresos que subyace en el gráfico siguiente, también debe ser analizado en uno de los ámbitos que afectan a la vida de las niñas, niños y adolescentes: la educación de sus progenitores.

Un mayor nivel educativo puede verse como una oportunidad de conseguir mayores ingresos económicos

para la familia. Esto lo analiza el Observatorio cuando presenta al siguiente gráfico, en el cual muestra las diferencias que existen en cuanto a nivel de estudios terminado respecto a su situación socioeconómica. Se puede ver que la clase alta es la que mayor porcentaje de terminación de estudios tiene a nivel de pregrado y postgrado, incluso muy superior a la clase media.

Gráfico 26

Nivel educativo del jefe de hogar y estrato social, 2012

Nivel socioeconómico	Pobreza %	Vulnerables %	Clase media %	Clase alta%
Ninguno	10,2	4,4	1,5	-
Centro de Alfabetización	1	0,5	0,2	-
Primaria	60,3	47,5	23,4	8,8
Educación básica	2	1,1	1,1	2,6
Bachillerato	21,8	34,9	37,3	29,7
Educación media	0,7	0,9	1,1	-
Superior no universitaria	0,2	1	1,3	1,1
Superior universitaria	3,7	9,4	31,8	47,3
Post-grado	0	0,4	2,3	10,5

Fuente: INEC, ENEMDU, diciembre 2012 Elaboración; OSE, 2014

Este mejoramiento en los ingresos de las familias también se refleja en el cambio de los indicadores de vivienda, donde el porcentaje de hacinamiento de las familias es menor en todas las clases sociales, sobre todo en los que son considerados vulnerables, ya que el porcentaje de familias hacinadas apenas llega al 19%, situación que refleja claramente el cambio en el nivel de vida que han tenido estas familias y las niñas, niños y adolescentes que viven en ellas.



Gráfico 27

Niños, niñas y adolescentes que viven en hacinamiento por nivel socioeconómico, 2012

Nivel socioeconómico	Pobreza %	Vulnerables %	Clase media %	Clase alta %
Hacinados	0	35	19	4
No hacinados	100	65	81	96
Total	100	100	100	100

Fuente: INEC, ENEMDU, 2012
Elaboración: OSE, 2014

Gráfico 28

Causas de muerte antes de cumplir 5 años, 2011

Principales causas	%	Urbano %	Rural %
Ciertas afecciones originadas en el periodo prenatal	33	40	14
Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas	13	14	8
Influenza y neumonía	10	8	17
Accidentes de transporte terrestre	4	4	6
Enfermedades infecciosas intestinales	3	2	5
Causas mal definidas	15	6	24
Resto de causas	22	26	26
Total numérico	3.384	2.712	672

Fuente: INEC, Estadísticas Vitales citado por el SIISE, 2011.
Elaboración: OSE, 2014

Los avances en el sector salud han sido considerables, sin embargo el sistema público no atiende a la totalidad de la población, esto debido a que presenta algunas carencias a nivel de la calidad de los servicios y de número de profesionales de la salud por mil habitantes, como señala el Observatorio, a partir de un estándar definido por la OMS/OPS, que dice que para que un país de una buena atención en salud debe tener 25 profesionales por cada 10.000 habitantes, Ecuador está en 18 como media nacional.

Un síntoma de que aún falta mucho por mejorar los servicios de salud en el Ecuador es la estadística que presenta el Observatorio sobre las muertes de niñas y niños menores de 5 años, registrándose en el año 2011 el deceso de 3.384 infantes, un hecho doloroso que no debería repetirse cuando se trata de situaciones que pueden ser prevenidas y atendidas con oportunidad. El gráfico muestra que el porcentaje más alto de muertes corresponde a ciertas afecciones originadas en el período prenatal, con el 33% a nivel nacional, aunque esta cifra curiosamente evidencia que es en el área urbana donde ocurren el más alto número de fallecimientos, con el 40% de todas las causas de muerte de niñas y niños menores de 5 años.

A nivel de las y los adolescentes las causas de muerte, en su mayoría también son prevenibles, pero siguen sucediendo y eso debe llamar la atención de todos los organismos de la sociedad civil y públicos que trabajan por los derechos de la niñez y la adolescencia. De acuerdo con el gráfico, los más altos porcentajes de muertes de adolescentes corresponden a los accidentes de tránsito y los suicidios, siendo –en este caso– el sector rural el que tiene el más alto porcentaje con 16% y 14% respectivamente.

Gráfico 29

Causas de muerte en adolescentes según área urbana y rural, 2011

Principales causas

	% Rural	% Urbano
Accidente de transporte terrestre		
Lesiones auto-infligidas intencionalmente (suicidio)	16	15
Agresiones (homicidios)	14	8
Influenza y neumonía	5	10
Ahogamiento y sumersión accidentales	4	4
Neoplasia maligna del tejido linfático, órganos hematopoyéticos y tejidos afines	4	3
Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas	3	4
Embarazo, parto y puerperio	-	5
Causas mal definidas	2	5
Resto de causas	10	3
Total numérico (2.359)	39	43
	614	1.745

Fuente: INEC, Estadísticas Vitales, 2011 y SIISE, 2011
Elaboración: OSE, 2014

Sin embargo, hay que ponerle atención al dato de muertes por embarazo, parto y puerperio, que llega al 2% en el sector rural y al 5% en el urbano. La tasa de muertes por homicidios también es alta y merece igual atención para disminuirla.

Por sexo, las causas de muerte entre las y los adolescentes son similares en cuanto al grado de incidencia, es decir, que aunque porcentualmente son diferentes, paradójicamente son las mismas: accidentes de tránsito, homicidios y suicidios.

Gráfico 30

Causas de muerte en adolescentes por sexo, 2011

Principales causas	% Hombres	% Mujeres
Accidente de transporte terrestre	19	8
Agresiones (homicidios)	12	3
Lesiones autoinflingidas intencionalmente (suicidio)	7	13
Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas	4	6
Ahogamiento y sumersión accidentales	4	2
Influenza y neumonía	4	3
Neoplasia maligna del tejido linfático, órganos hematopoyéticos y tejidos afines	4	4
Caídas accidentales	2	-
Causas mal definidas	4	6
Embarazo, parto y puerperio	-	4
Resto de causas	16	51
Total numérico (2.359)	1.479	880

Fuente: INEC, Estadísticas Vitales, 2011 y SIISE, 2011
Elaboración: OSE, 2014

La diferencia, como se decía, radica en la incidencia, pues son más los adolescentes hombres los que mueren en accidentes de tránsito y por homicidios que las mujeres; mientras que son más las mujeres adolescentes las que mueren por suicidio que los adolescentes hombres.

En cuanto a la educación, la política aplicada ha revertido las tasas negativas que durante muchos años tuvo el Ecuador sobre acceso al sistema educativo, aunque todavía queda mucho por hacer en este ámbito, hoy se tiene a un mayor número de niñas, niños y adolescentes cumpliendo con su derecho a la educación.

A nivel de bachillerato los indicadores muestran que en el último período hay más adolescentes que están inscritos y estudiando. El gráfico permite ver cómo ésta tasa ha mejorado según la etnia a la que pertenecen los y las adolescentes, manteniendo una constante de crecimiento a partir del 2010, lo cual es sumamente positivo por las implicaciones que esto tiene en la calidad de vida de los jóvenes y sus familias.

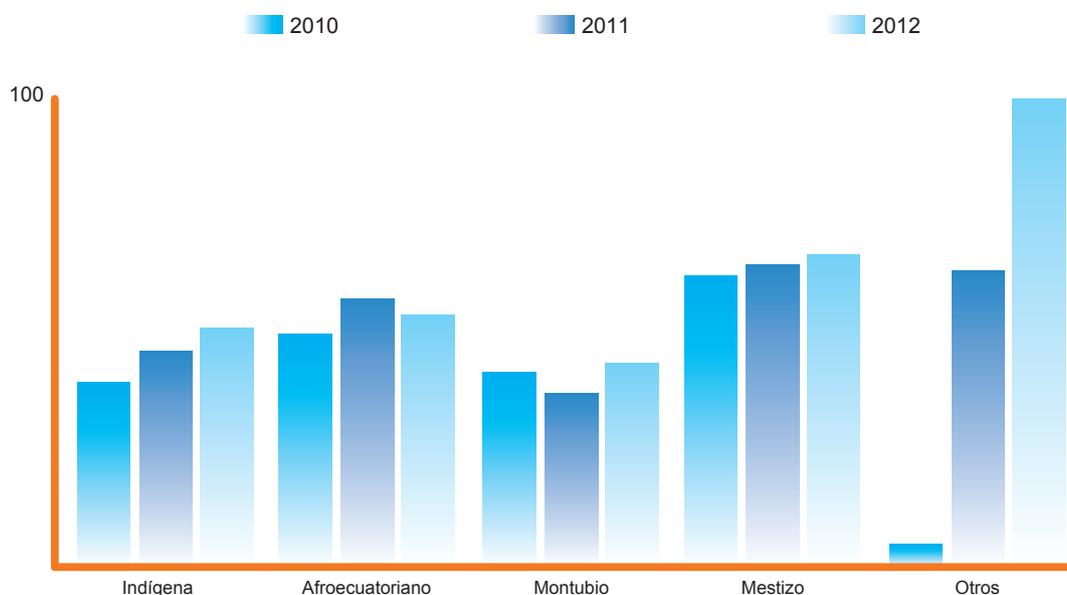
El análisis que realiza el Observatorio combina el mejoramiento socioeconómico que han tenido las familias ecuatorianas en estos últimos años con el acceso a varios servicios como la educación. Sin duda, un mayor ingreso económico de la familia redundará en que más niños, niñas

o adolescentes estudien, puesto que muchas barreras que impedían este acceso ahora casi no existen.

Sin embargo, no se puede cerrar los ojos a la realidad, al decir que subsisten algunas situaciones que no han permitido el cumplimiento cabal del derecho a la educación, nos referimos a que hay problemas que se arrastran de períodos anteriores y otros que se han creado en el actual Gobierno.

El informe del Observatorio hace mención a uno que puede convertirse en brecha si no se mejora el sistema de asignación de cupos para el acceso al sistema educativo público, puesto que todos los años existen quejas de padres y madres de familia que no alcanzaron a obtener un cupo o que el mismo fue asignado en una institución a mucha distancia del hogar.

Gráfico 31
Tasa neta de bachillerato por etnia, 2010-2012



Fuente: INEC, CPV, 2010 Y ENEMDU, 2012
Elaboración: OSE, 2014

Precisamente el siguiente gráfico indica que un 16% de adolescentes entre 12 y 17 años está fuera del sistema educativo, porcentaje que debe movilizar a las organizaciones y al Gobierno a buscar los mecanismos adecuados y respetuosos que aseguren el cumplimiento total de este derecho.

Gráfico 32

Exclusión del derecho a la educación en adolescentes de 12 a 17 años, según género y provincias, 2012

Provincia	Hombres %	Mujeres%	Total%
Amazonia	13	20	16
Azuay	9	18	13
Bolívar	19	14	17
Cañar	11	26	18
Carchi	18	13	16
Cotopaxi	10	21	16
Chimborazo	5	12	8
El Oro	13	8	11
Esmeraldas	25	16	21
Guayas	19	16	18
Imbabura	15	19	17
Loja	19	22	20
Los Ríos	25	24	25
Manabí	21	18	20
Pichincha	9	11	10
Tungurahua	13	13	13
Total	16	16	16

Fuente: INEC, ENEMDU, diciembre 2012
Elaboración: OSE, 2014

Es importante mencionar que no hay diferencias entre adolescentes hombres y mujeres excluidos del sistema educativo, eso quiere decir que la exclusión no se da por esta condición. Pero a nivel de provincias la tabla deja ver que en algunas provincias la balanza se inclina drásticamente hacia uno u otro género.

La Amazonía, Azuay, Cañar, Cotopaxi y Chimborazo son las provincias donde el porcentaje de adolescentes mujeres excluidas del sistema educativo es mucho más alto que el de los adolescentes hombres. Mientras que en Carchi y Esmeraldas el mayor número es de adolescentes hombres excluidos del sistema educativo.

Hay muchas razones para que esta exclusión se dé, la más determinante es la falta de recursos económicos con el 36,2%, lo cual resulta paradójico por las cifras de reducción de la pobreza y por ende de un mayor ingreso económico que tienen las familias actualmente.

La otra razón de peso que contribuye a la exclusión es el trabajo, correspondiendo al 17,8%, ya que muchos adolescentes –hombres y mujeres– se han visto en la necesidad u obligación de salir a buscar trabajo, privilegiando el trabajo a los estudios, incluso de manera permanente. Hecho que se puede reflejar en la siguiente razón para la exclusión del sistema educativo: no le interesa, el 12,4% de los adolescentes lo ha manifestado así, pues ven que asistir a un establecimiento educativo no tiene sentido ni valor alguno, y por ello deciden abandonarlo, auto excluirse.

Durante mucho tiempo el movimiento de la niñez y adolescencia sostuvo que la escuela reproducía el paradigma dominante en la sociedad ecuatoriana: el de la violencia adulto-céntrica. En su informe, el Observatorio indica que el maltrato en los establecimientos escolares no ha cambiado, más bien ha crecido en el último período de un 20% a un 30% de niños y niñas de 5 a 17 años de edad que sufren algún tipo de maltrato o castigo violento. Lo que llama poderosamente la atención es que este incremento de la violencia hacia las niñas, niños y adolescentes en los establecimientos educativos se da entre el 2000 y el 2010.

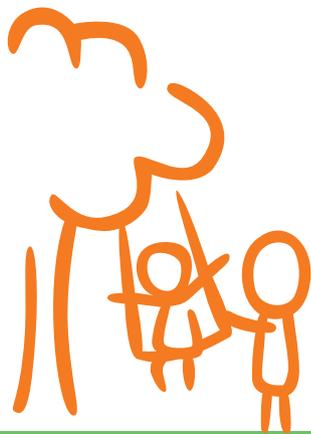


Gráfico 33

Razones de la exclusión del sistema escolar de niños, niñas y adolescentes de 6 a 11 años, 2012

Causa	País %	Etnia %			
		Indígena	Afro	Montubio	Mestizo
Accidente de transporte terrestre	36,2	44,4	27,6	41,6	34,4
Fracaso escolar	3,8	4,8	6,6	0,7	3,9
Por trabajo	17,8	21	22,4	12,2	17,4
Temor maestros	0,2	-	-	0,6	0,2
Enfermedad o discapacidad	10,3	6,1	7,4	5	12,1
Quehaceres del hogar	5,7	1,5	8,6	6,7	6
Familia no permite	1,1	2	0,8	1,3	0,9
No hay establecimientos educativos	0,9	-	0,9	5,5	0,5
No está interesado	12,4	17,3	13,4	14,3	11,3
Por embarazo	1,8	-	1,7	1,14	2,2
Por falta de cupo	2,6	1,6	4,5	0,8	3
Otra razón	6,9	0,8	3	9,9	9,9

Fuente: INEC, ENEMDU, 2012
Elaboración: OSE, 2014



Esta realidad, que lamentablemente no ha variado, se consideró por el movimiento de la niñez y adolescencia como una de las razones que explican el desinterés de los adolescentes por estudiar.

La violencia es un acto que puede causar mucho daño a una niña, niño o adolescente, no solo porque le pueda causar un dolor físico, sino porque dependiendo de la intensidad, recurrencia y magnitud puede causarle serios daños físicos y psicológicos, que pueden llegar a ser insuperables. La violencia escolar que aún sigue vigente

en el sistema educativo no es la única que afecta a las niñas, niños y adolescentes, también la que se da en los hogares y en la calle. Todo acto violento contra una niña, niño o adolescente le puede causar un daño, no hay acto violento que no afecte o que pase desapercibido. La repercusiones son inmediatas y en muchos casos dejan huellas de por vida. Los datos que presenta en su informe el Observatorio dan cuenta de hechos graves como el abuso sexual hasta situaciones de maltrato institucional, que antes no eran consideradas como tales por la cultura de violencia que se ha normalizado en el Ecuador.

Gráfico 34

Atenciones por violencia realizadas por las Unidades de Atención de la Familia del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) por provincias, 2012

Provincia	Abuso Sexual	Negligencia	Maltrato Físico	Maltrato Institucional	Maltrato Sicológico	Violencia Intrafamiliar	Total
Azuay	37	817	278	14	370	128	1.644
Bolívar	48	57	122	1	58	3	289
Cañar	1	26	30	-	33	2	92
Carchi	24	257	190	1	307	13	792
Cotopaxi	41	39	38	1	17	11	147
Chimborazo	19	72	44	30	276	4	445
El Oro	91	844	242	43	653	38	1.911
Esmeraldas	33	49	38	6	27	13	166
Guayas	4	127	13	3	36	7	190
Galápagos	402	879	436	42	632	174	2.565
Imbabura	18	202	119	8	91	9	447
Loja	27	621	256	26	338	63	1.331
Los Ríos	62	556	165	9	231	1	1.024
Manabí	190	1.093	391	21	406	125	2.226
Morona Santiago	56	323	104	14	124	102	723
Napo	18	92	70	2	159	12	353
Orellana	6	76	30	-	25	15	152
Pastaza	52	181	44	-	56	66	399
Pichincha	67	337	181	35	242	45	907
Santa Elena	53	104	43	3	68	6	277
Sto. Domingo Tsáchilas	44	112	79	1	36	9	281
Sucumbios	12	94	56	7	70	19	258
Tungurahua	12	102	47	11	117	11	300
Zamora Chinchipe	26	259	115	12	23	16	451
País	1.343	7.319	3.131	290	4.395	892	17.370

Fuente: MIES 2012, en Viceministerio de Inclusión Social Ciclo de Vida y Familia, 2013
Elaboración: OSE, 2014

A 2012 los casos de violencia afectaron a 17.370 niñas, niños y adolescentes, entre los cuales la negligencia y el maltrato psicológico tienen las cifras más altas, seguidos por el maltrato físico y el abuso sexual. Estas cifras contrastan con la bonanza y los sorprendentes indicadores que han convertido al Ecuador en un país de renta media alta, lo hacen porque a pesar del crecimiento económico logrado, situaciones como la violencia hacia las niñas, niños y adolescentes no desaparecen, más bien han crecido, lo cual es indignante y debería avergonzar a más de una autoridad.

Las cifras sobre la violencia en los hogares llama la atención, el castigo violento asciende al 44%, donde niñas, niños y adolescentes han sufrido alguna forma de violencia para “corregir” su comportamiento. Así como los datos anteriores, las cifras de este indicador muestran que la violencia hacia las niñas, niños y adolescentes en los hogares subió del 35% en el 2000 al 44% en el 2004 y se mantuvo invariable en el 2010. Encierros, golpes, baños de agua fría, insultos,

burlas, privar de la comida o cosas son las formas habituales de “castigo” que casi la mitad de las familias ecuatorianas continúan aplicando a sus hijos e hijas.

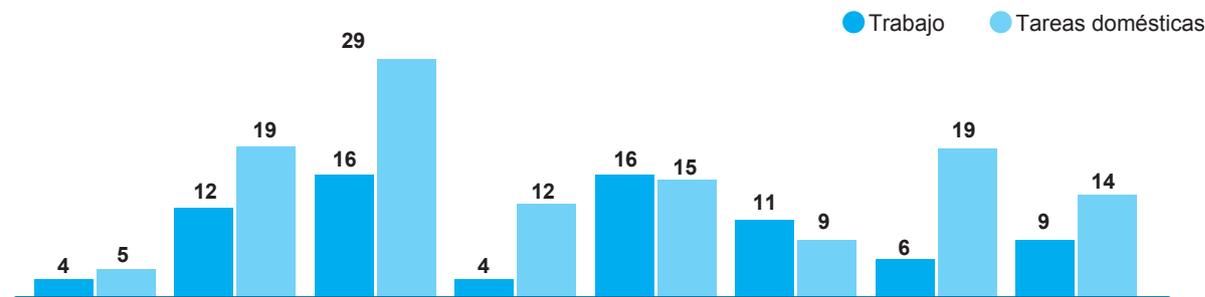
No se puede pasar por alto el trabajo infantil, una forma de violencia que impide a la niñez disfrutar de la niñez, para convertirse a temprana edad en adultos con responsabilidades de proveer ingresos económicos a la familia. De acuerdo con las últimas cifras, el trabajo infantil afecta al 13% de la población de niñas, niños y adolescentes entre 5 y 14 años de edad.

El trabajo infantil afecta en mayor proporción a los adolescentes de 12 a 14 años, a las niñas, niños y adolescentes que viven en la zona rural y a las niñas y adolescentes mujeres. El motivo más determinante para que se promueva el trabajo infantil es la búsqueda de más ingresos para la familia. Le sigue la adquisición de destrezas y experiencias, y la ayuda en empresas o negocios familiares.

Gráfico 35

Población de 5 a 17 años que trabaja o que realiza tareas domésticas* (% del total del grupo de edad), 2012

Entre 2001 y 2010 el trabajo infantil de la población entre 5 y 17 años cayó de 30% a 13% (censo 2001-2010). La ENTI de 2012 revela que el 8,56% de la población de 5 a 17 años trabaja, esto es que ocupa al menos una hora a la semana en actividades productivas: en número se trata de aproximadamente entre 360.000 niños. La definición excluye a jóvenes de 15 a 17 años que trabajan menos de 30 horas en ocupaciones peligrosas y su trabajo no interfiere con sus estudios. Adicionalmente 1,14 % de este grupo de edad realiza tareas domésticas no remuneradas: es decir participa en tareas del hogar por 14 horas o más de lunes a viernes...



Fuente: ENTI, 2012
Elaboración: OSE, 2014

A pesar de la reducción de la pobreza por ingresos, en las calles de nuestras ciudades todavía están niños y niñas vendiendo todo tipo de productos, o subiendo en

unidades de transporte público a cantar y luego ofrecer algún producto a cambio de un valor monetario.

Gráfico 36

Motivos por los que trabajan los niños y niñas, 2012

Motivos por los que trabaja	5 a 11 años %	12 a 14 años %	15 a 17 años %	Total %
Para completar los ingresos familiares	21	26	41	31
Para ayudar en la empresa o negocio familiar	36	32	18	27
Para adquirir destrezas / experiencias	34	29	23	28
Otros motivos	9	13	18	14



Fuente: INEC, ENTI, 2012
Elaboración: INEC, Dirección de Estadísticas Sociodemográficas-DIES, 2012

Sobre las niñas y niños en conflicto con la ley, el Observatorio señala en su informe la poca disponibilidad de información, para lo cual tuvieron que recurrir a un informe del 2007 y 2008 elaborado por el Ministerio de Justicia, el cual “destaca que en las ciudades de Guayaquil, Machala, Santo Domingo, Nueva Loja, Ibarra, Cuenca, Loja, Tulcán, Portoviejo y Quito se verificó la detención de 4.798 adolescentes. De ellos, el 89% eran hombres y el 12% mujeres. Las edades de mayor incidencia están entre los 14 y 17 años (91%), aumentando el número de adolescentes en conflicto con la ley proporcionalmente con la edad.

En el estudio referido se alerta sobre el hecho de que los adolescentes entre los 15 y 17 años se encuentran en una edad crítica y, asimismo, se resalta la presencia de adolescentes menores de 14 años e inclusive de niños menores de 12 años de manera marginal en dos de las provincias objeto del estudio. Las causas de contravención son: escándalo público, que supera el 35%, las contravenciones de tránsito, con un 7%, y en un porcentaje menor, las detenciones que los agentes del orden entienden que son contravenciones por actitud sospechosa y tentativa de violación.



De acuerdo al informe del Ministerio, el 16% de los jóvenes que ingresan a los Centros de Adolescentes Infractores (CAI) son reincidentes. Durante el período analizado, por robo fueron aislados el 37%; por delitos contra el pudor, violación y estupro el 24%; por delitos contra la vida el 14%; por posesiones ilícitas el 12%; por último, los delitos graves entre los que se mencionan al homicidio, asesinato representan el 3%”.

Que una niña, niño o adolescente entre en conflicto con la ley puede terminar siendo algo más problemático que la razón que los llevó a ese conflicto. El informe dice que “Varios expertos advierten que cuando los niños, niñas y adolescentes entran en conflicto con la ley

(frecuentemente después de una larga historia de abusos dentro de la casa) las terribles condiciones de detención a las que son sometidos muchas veces lejos de cambiar el escenario de violencia lo empeoran”.

Para cerrar esta parte se presentan datos sobre niñas, niños y adolescentes que no viven con su madre ni su padre biológico, los cuales señalan que el 7% de las niñas, niños y adolescentes comprendidos entre el 1 y 17 años de edad no gozan de cuidado parental, hecho por demás nefasto, ya que la Constitución y la Convención sobre los derechos del niño señalan como derecho fundamental el tener una familia.

Gráfico 37

Exclusión del derecho a la educación en adolescentes de 12 a 17 años, según género y provincias, 2012

Provincia	1 a 5 años %	6 a 11 años %	12 a 17 años %	Total
Amazonía	13	20	16	16
Azuay	9	18	13	13
Bolívar	19	14	17	17
Cañar	11	26	18	18
Carchi	18	13	16	16
Chimborazo	10	21	16	16
Cotopaxi	5	12	8	8
El Oro	13	8	11	11
Esmeraldas	25	16	21	21
Guayas	19	16	18	18
Imbabura	15	19	17	17
Loja	19	22	20	20
Los Ríos	25	24	25	25
Manabí	21	18	20	20
Pichincha	9	11	10	10
Santa Elena	13	13	13	13
Sto. Domingo	9	11	10	10
Tungurahua	13	13	13	13
Total	16	16	16	16

Fuente: INEC, ENTI, 2102
Elaboración: OSE, 2014

La provincia que más alto índice de niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental es Cañar con el 14% del total, Esmeraldas y Guayas tienen un 10% respectivamente, y les siguen un grupo de provincias, mayoritariamente de la Costa, con el 9% cada una. En cambio, la provincia con menor número de niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental es Pichincha con el 3%.

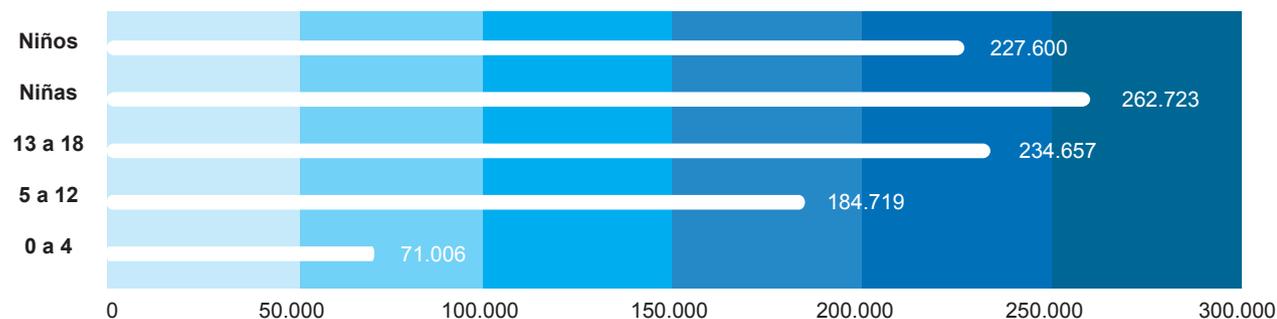
2.2. Análisis del estado de cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que están en riesgo o han perdido el cuidado parental, principales factores de riesgo.

Aunque no hay cifras actuales sobre la pérdida de cuidado parental, la última cifra oficial es la de la Encuesta de Condiciones de Vida del 2006, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y censos (INEC), en el cual el número de niñas y niños sin cuidado parental era de 490.383, de esta cifra el número más alto corresponde al de niñas y adolescentes mujeres con 262.723 (53,6%),

mientras que los niños y adolescentes hombres era de 227.600 (46,4%). El siguiente gráfico compila estos datos para mostrar el número de niñas, niños y adolescentes que carecían de cuidado parental en el 2006, correspondiente al 8,53% del total de niñas, niños y adolescentes en el año indicado.

Gráfico 38

Niñas, niños y adolescentes que no viven con ninguno de sus padres y madres según su edad y sexo

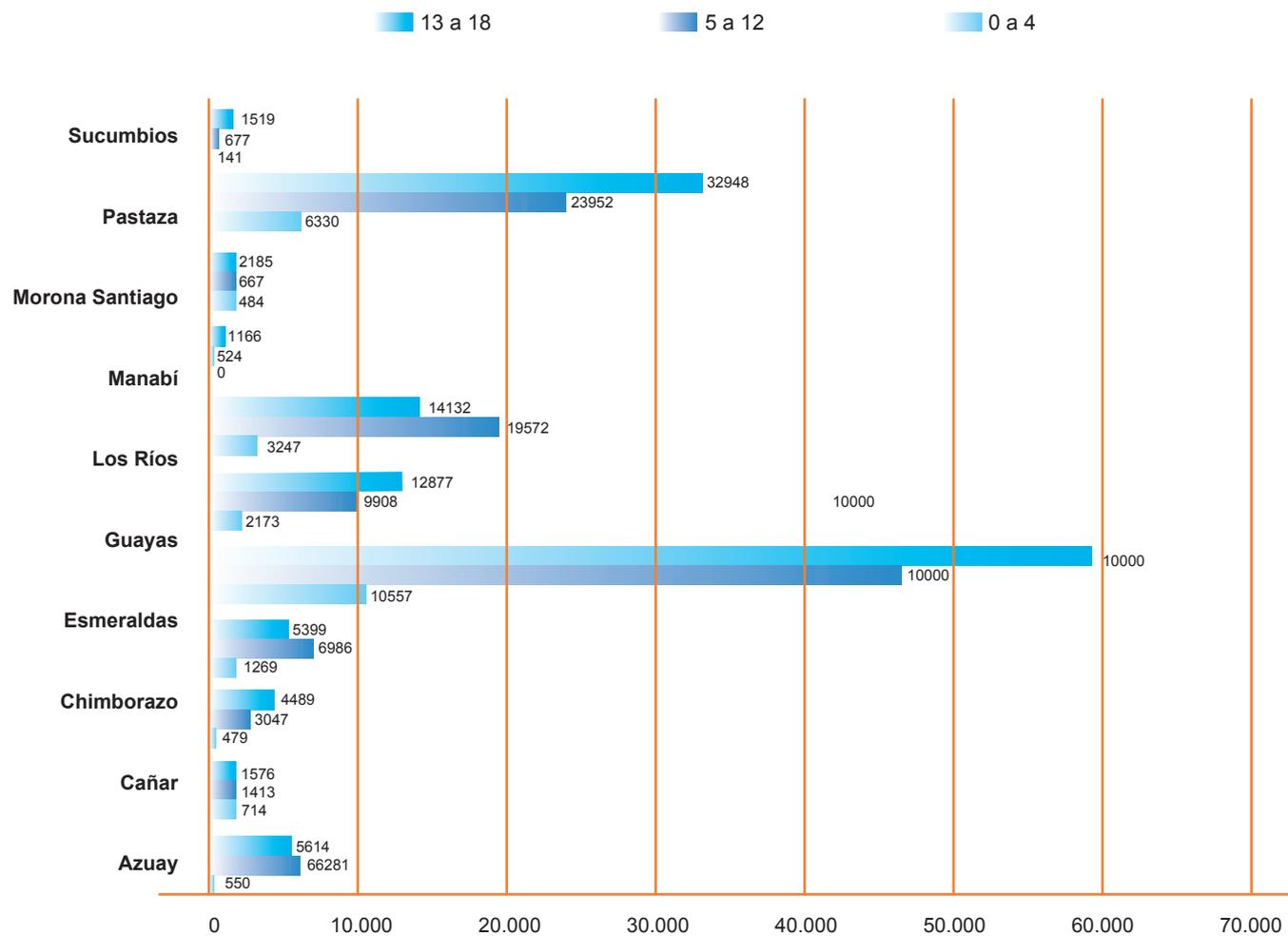


Fuente: ECV 2006
Elaboración: Equipo consultor

Hay provincias que presentaban un mayor número de niñas y niños vulnerados en su derecho de crecer en su familia, siendo Guayas la provincia que tenía el más alto número de niñas y niños.

Gráfico 39

Provincias que registran el mayor número de NNA que no viven con sus padres y rango de edad^o



Fuente: ECV 2006.
Elaboración: Equipo consultor.

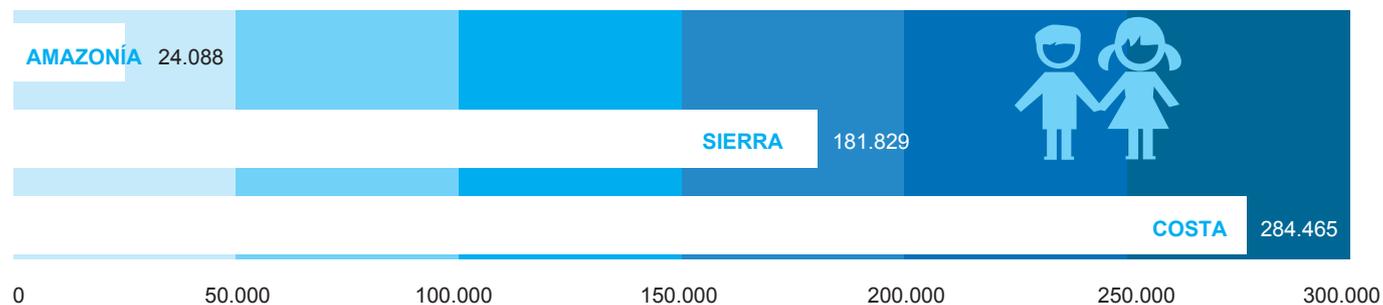


De las 11 provincias señaladas por tener el mayor número de niñas y niños sin cuidado parental, las provincias de la Costa eran las que más niñas y niños tenían sin cuidado parental. De las provincias de la sierra, Pichincha era la provincia con el más alto número de niñas y niños sin cuidado parental.



Gráfico 40

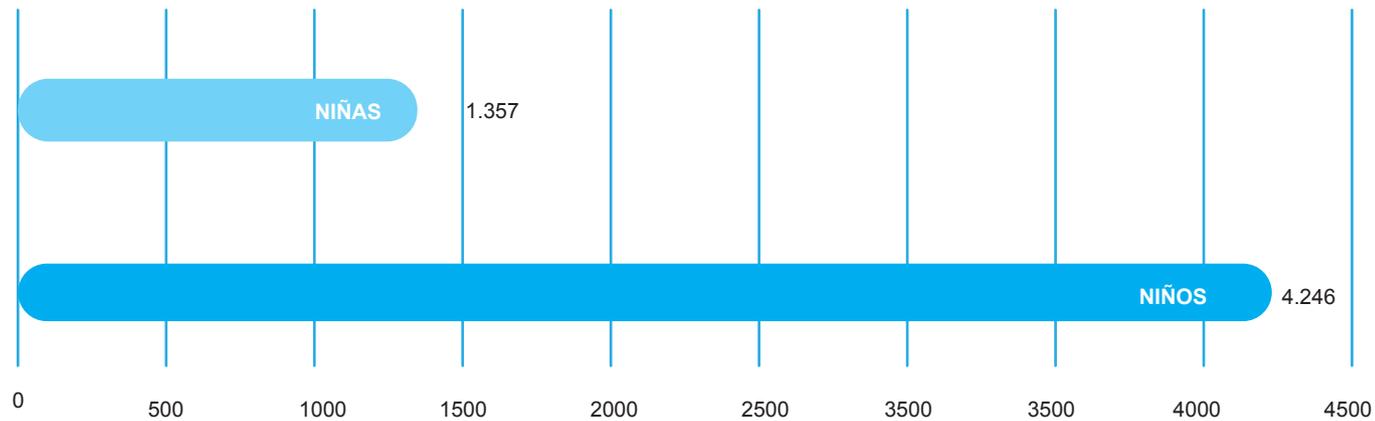
Número de niñas y niños sin cuidado parental por región



Fuente: ECV 2006
Elaboración: Equipo consultor

Gráfico 41

Niñas y niños con discapacidad que no tienen cuidado parental



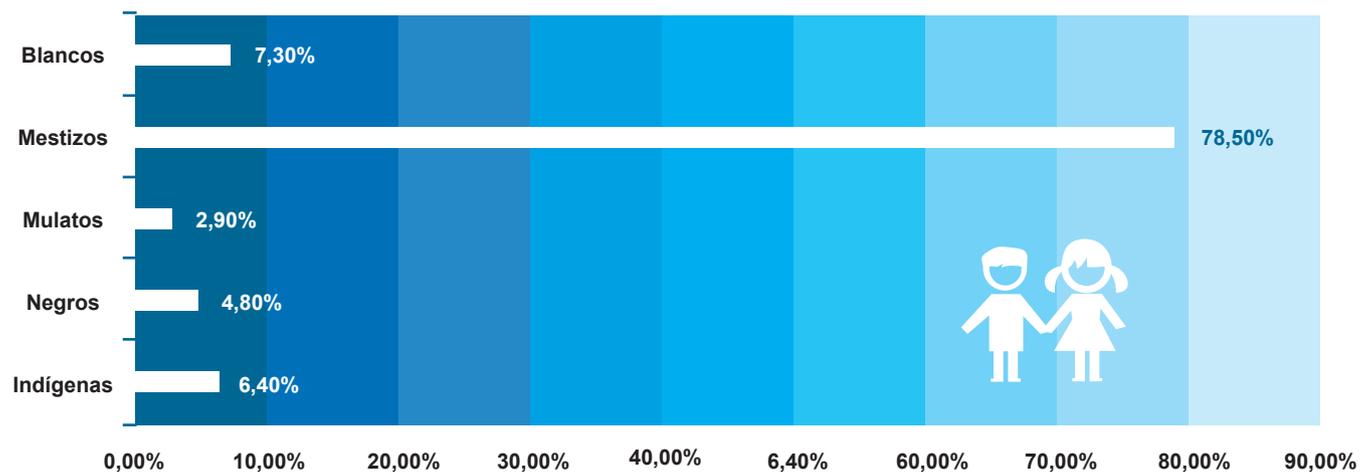
*Fuente: ECV 2006
Elaboración: Equipo consultor*

Según los datos del INEC, 5.603 niñas y niños con discapacidad crecieron sin el cuidado parental, considerando que es muy conocido que muchas parejas abandonan a sus hijos cuando descubren que tienen algún tipo de discapacidad, entre otra

Por autoidentificación, las niñas, niños y adolescentes mestizos eran los que más sufren de falta de cuidado parental, seguidos muy lejos por los blancos, indígenas, mulatos y negros, en ese orden.

Gráfico 42

Niñas y niños sin cuidado parental según autoidentificación

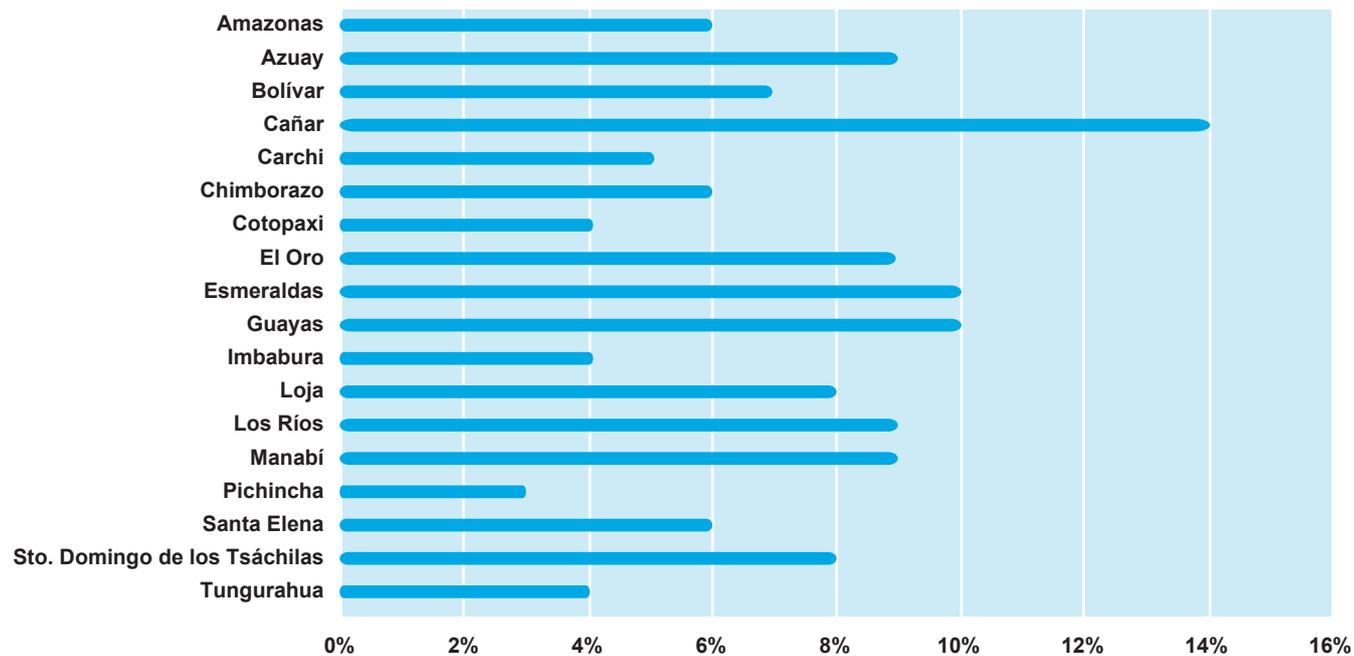


Fuente: ECV 2006
Elaboración: Equipo consultor

No obstante, y como se vio al final del subcapítulo anterior, el porcentaje de niñas y niños sin cuidado parental disminuyó en el 2012, según las cifras de la Encuesta nacional sobre trabajo infantil (ENTI), al 7%, lo cual representa respecto al 2006 una disminución de 1,53%, porcentaje que puede ser considerado mínimo después de 8 años de Gobierno de Correa.

Gráfico 43

Niñas, niños y adolescentes que viven sin cuidado parental, 2012



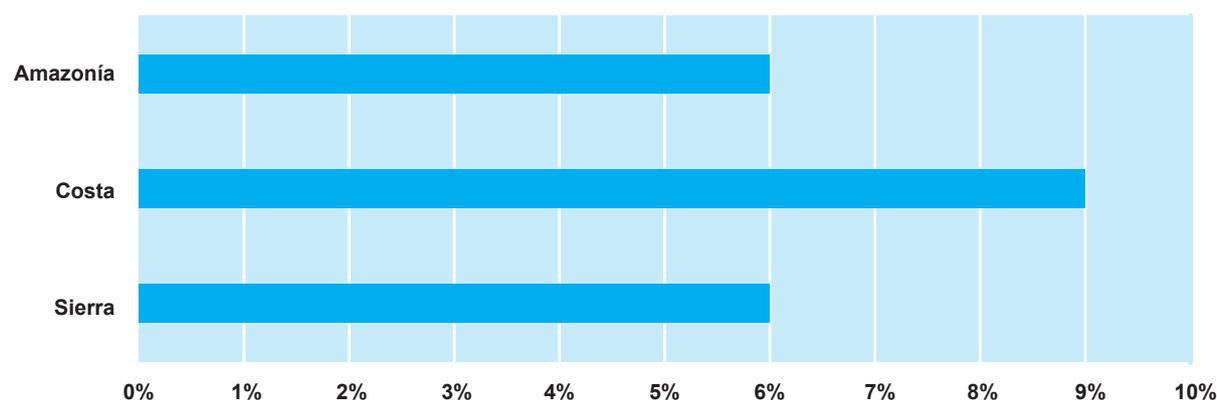
Fuente: ENTI 2012
Elaboración: Equipo consultor

Las cifras muestran cambios notables en algunas provincias, como Guayas y Pichincha, que en el 2006 eran las que más niñas y niños sin cuidado parental tenían. Al 2012 es Cañar la provincia que posee el más alto porcentaje, mientras que Pichincha es la que menos casos tiene.

En promedio, las provincias de la Costa tienen el porcentaje más alto de niñas y niños sin cuidado parental con el 9% del total, mientras que la Sierra y la Amazonía tienen el 6% cada una. Los datos muestran una subida en los casos de la Amazonía y que la Costa sigue siendo la región con más casos de pérdida del cuidado parental.

Gráfico 44

Niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental, 2012



Fuente: ENTI 2012
Elaboración: Equipo consultor

Estos datos deben llamar la atención a las instituciones que trabajan por prevenir y restituir los derechos de las niñas y niños que sufren este tipo de violación a sus derechos, en la medida que sus esfuerzos no muestran la efectividad deseada frente a la seriedad del problema.

2.3. Descripción de la actual situación de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran con medidas de acogimiento institucional.

Para iniciar este tema se darán algunos datos preliminares que permiten poner en contexto los posteriores análisis que se realizarán a las acciones de las Casa Hogar sobre el cuidado parental. El levantamiento de información se hizo a través de una encuesta aplicada a 23 funcionarios de las Casas Hogar, representantes de cada una de ellas, en 8 provincias del Ecuador.



Gráfico 45

Encuestas a casa hogar por provincia

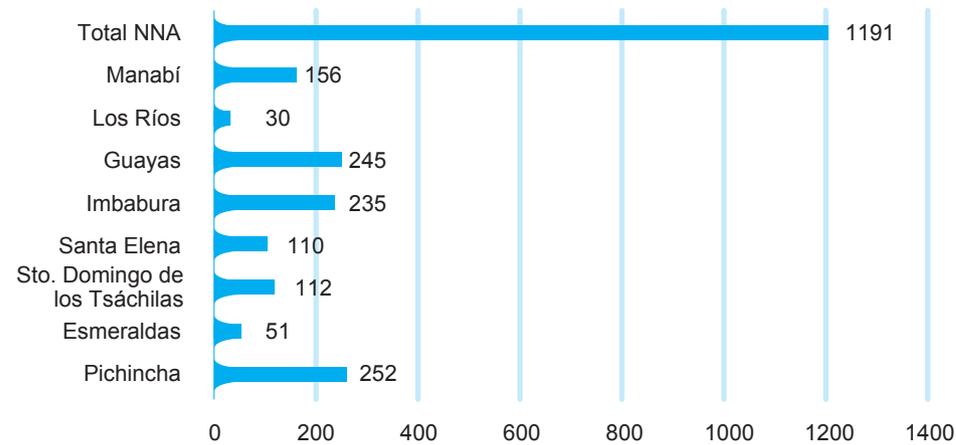
PROVINCIA	No
Pichincha	5
Esmeraldas	1
Sto. Domingo de los Tsáchilas	3
Santa Elena	1
Imbabura	4
Guayas	5
Los Ríos	1
Manabí	3
TOTAL ENCUESTAS	23

Fuente: Encuestas Casas Hogar, 2014
Elaboración: Equipo consultor



La información levantada sobre las Casas Hogar indica que tienen actualmente una cobertura de 1.191 niñas, niños y adolescentes en sus diferentes modalidades, en las provincias de Pichincha, Esmeraldas, Sto. Domingo de los Tsachilas, Santa Elena, Imbabura, Guayas, Los Ríos, Manabí.

Gráfico 46
NNA por provincia

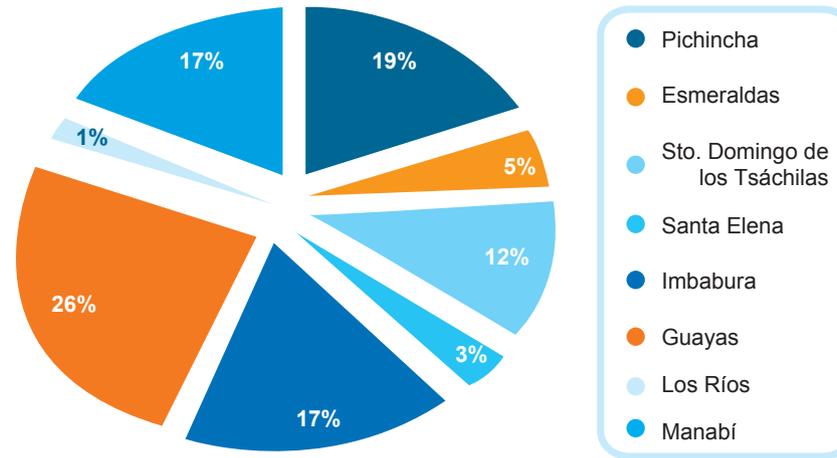


Fuente: Encuestas Casas Hogar, 2014
Elaboración: Equipo consultor

Estas niñas y niños son atendidos por 446 funcionarios. Cuatro provincias son las que más número de personal tienen y que es correspondiente al número de niñas, niños y adolescentes que atienden: Guayas, Imbabura, Pichincha y Manabí.

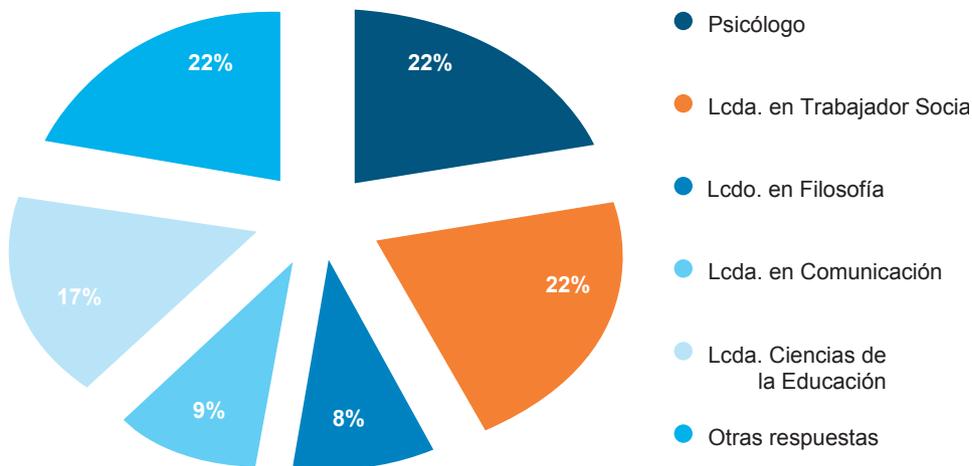


Gráfico 47
Funcionarios por provincia



Fuente: Casas Hogar, 2014.
Elaboración: Equipo Consultor

Gráfico 48
Formación en relación al cargo



Fuente: Encuestas Casas Hogar, 2014.

La formación profesional de quienes están al frente de cada casa hogar puede constituirse en una fortaleza para los procesos que lleva adelante la institución, como el de adopciones, el cual ha garantizado la restitución del derecho que toda niña y niño tiene a una familia, sin excepción.





Es así como el personal de estas instituciones ha facilitado la adopción de 109 niñas y niños, en casi la totalidad de las provincias donde presta sus servicios sociales.

Gráfico 49
Adopciones Canalizadas

PROVINCIA	No.
Pichincha	28
Esmeraldas	15
Sto. Domingo de los Tsáchilas	15
Santa Elena	5
Imbabura	21
Guayas	19
Los Ríos	0
Manabí	6
TOTAL ADOPCIONES CANALIZADAS	109

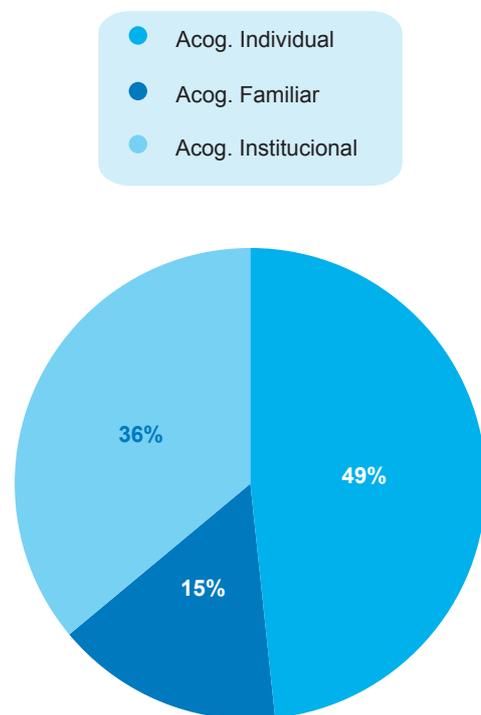
*Fuente: Encuestas Casas Hogar, 2014
Elaboración: Equipo consultor*

La especificidad de trabajo de estos servicios es con niñas, niños y adolescentes que han perdido el cuidado parental. Este trabajo se efectúa a través de tres tipos de acogimiento: el individual, el familiar y el institucional como se puede ver el siguiente gráfico.

Estos servicios benefician a niñas, niños y adolescentes que llegan de manera individual o con hermanos, siendo el mayor número de recibimientos el correspondiente a niños individuales, es decir, que han perdido totalmente el vínculo con su familia.

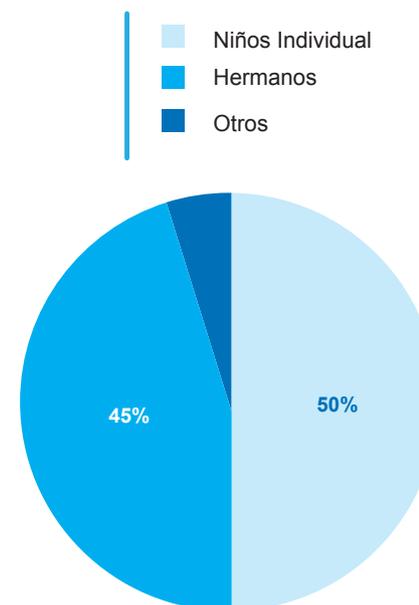
Sin embargo, el número de niñas, niños y adolescentes que llegan con sus hermanos también es alto, lo cual de alguna manera es positivo, porque el vínculo filial no está disuelto totalmente.

Gráfico 50
Servicios de Acogimiento ofrecido



Fuente: Encuesta Casas Hogar, 2014
Elaboración: Equipo consultor

Gráfico 51
Tipo de Beneficiarios

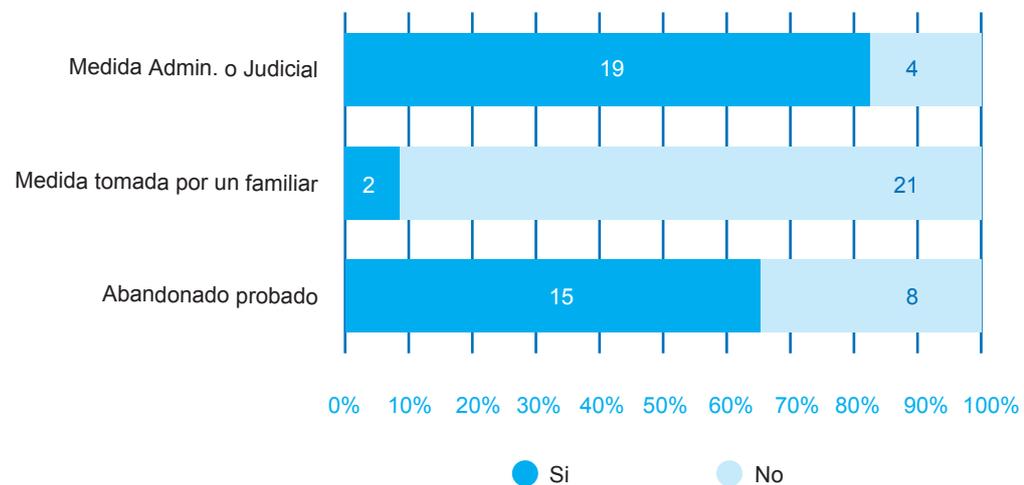


Fuente: Encuesta Casas Hogar, 2014
Elaboración: Equipo consultor



La mayoría de ingresos se da por medio de una medida judicial o administrativa dictada por autoridad competente (Juez o Junta de Protección, respectivamente). Otros ingresos se dan por abandono comprobado, es decir, que se ha determinado que el niño o niña fue abandonado por su padre, madre u otros parientes.

Gráfico 52
Requisitos para el ingreso y atención de NNA

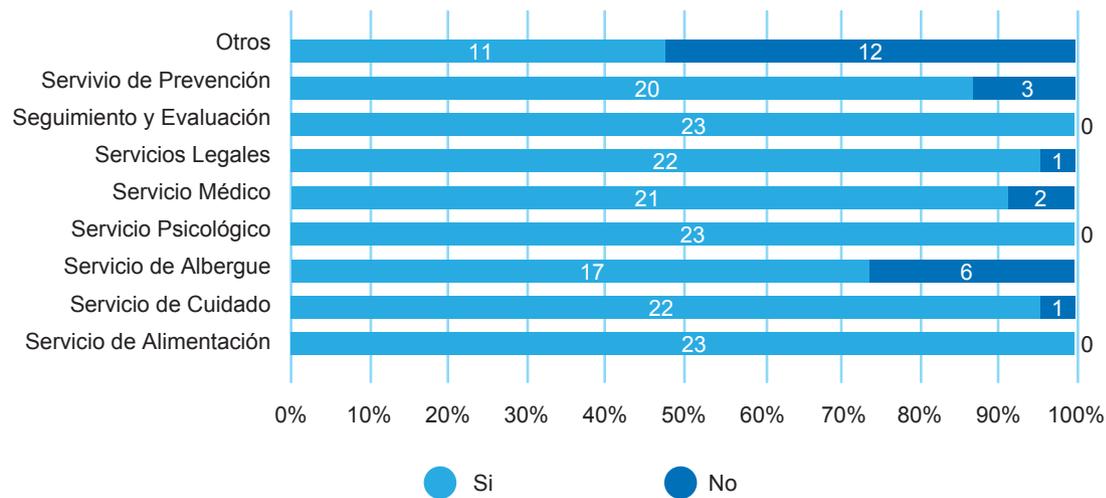


Fuente: Encuestas Casas Hogar, 2014
Elaboración: Equipo consultor

Cuando las niñas o niños ingresan a alguna de las casas hogar reciben distintos tipos de atención según sea el tipo de acogimiento en el que está ubicado. Para aquellos que ingresaron con una medida de acogimiento institucional, son atendidos con servicios de alimentación, de cuidado, de albergue, psicológico, médico, legal, seguimiento, evaluación y de prevención, entre otros.



Gráfico 53
Servicios en acogimiento institucional

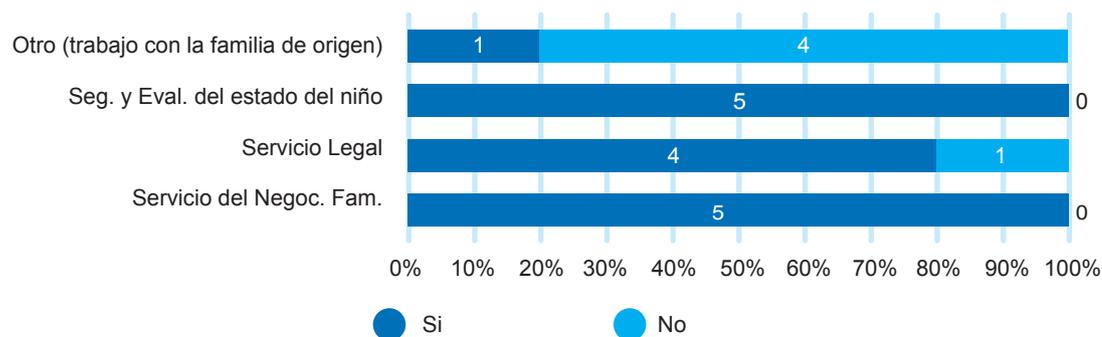


Fuente: Encuesta Casas Hogar, 2014
Elaboración: Equipo consultor



Para los casos de acogimiento familiar, las casas hogar brindan a las niñas, niños, y adolescentes los servicios de negociación familiar, legal, trabajo con la familia de origen y seguimiento y evaluación del estado del niño o niña en acogimiento.

Gráfico 54
Servicios en acogimiento familiar



Fuente: Encuesta Casas Hogar, 2014
Elaboración: Equipo consultor

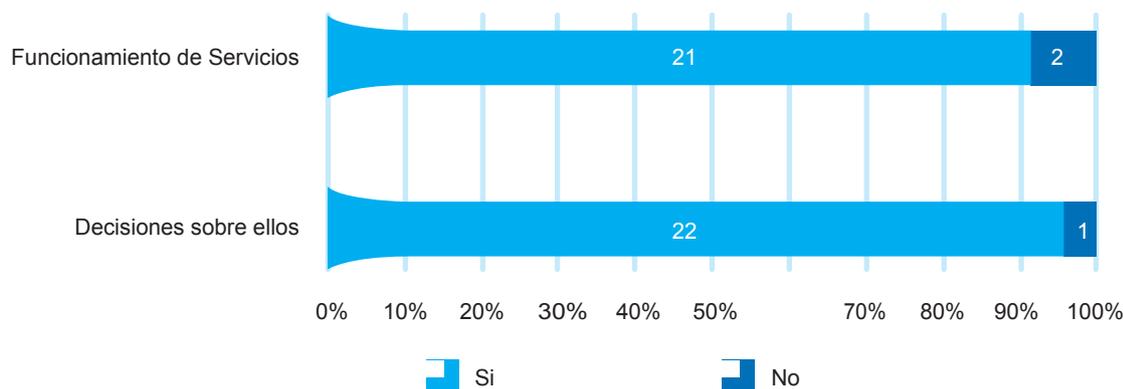
Cada uno de los servicios dispuestos por las Casas Hogar brinda determinados tipos de apoyo para un acompañamiento adecuado de las niñas, niños y adolescentes que han perdido el cuidado parental. Son servicios considerados básicos para este tipo de procesos personales, en los cuales el sentimiento de abandono, soledad y rechazo que pueden experimentar estas niñas y niños, puede ser superado en gran medida por un adecuado acompañamiento humano y profesional.

A pesar de la pérdida del vínculo familiar, las niñas, niños y adolescentes que llegan a los servicios de acogimiento de las Casas Hogar no han perdido su condición de sujetos de derechos y, como tales, deben tener las condiciones para ejercerlos. Uno de esos derechos claves

en la vida de las niñas, niños y adolescentes es la participación, que tiene una condición superlativa cuando el niño o la niña van creciendo y tomando mayores niveles de conciencia crítica sobre su entorno y su propia vida. Entonces el uso de la palabra y la vinculación a los procesos sociales de su entorno se constituyen en necesarios, vitales, constitutivos de su condición de sujetos de derechos, por cuanto paulatinamente adquieren la calidad de actores políticos con ansias de ser deliberativos.

En ese sentido cuando se les consulta a los funcionarios de las Casa Hogar sobre la participación de las niñas y niños en decisiones sobre el funcionamiento de los servicios y decisiones sobre su vida se obtiene que más del 90% de las respuestas fueron positivas.

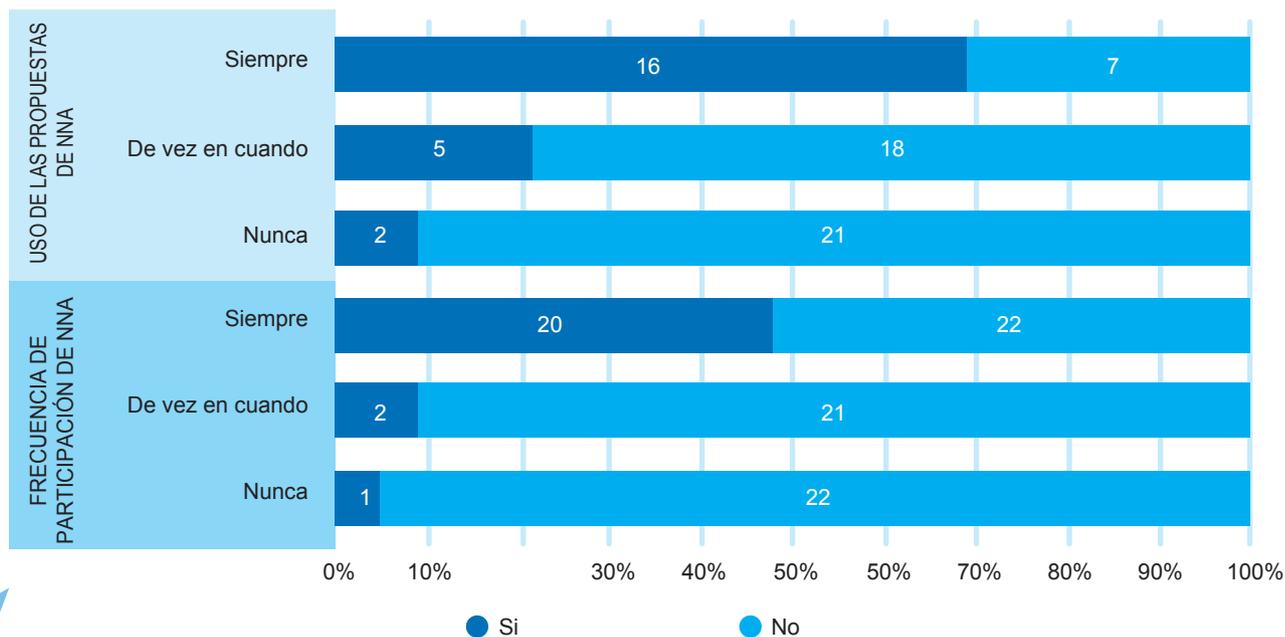
Gráfico 55
Formas de la participación NNA



Fuente: Encuesta Casas Hogar, 2014
Elaboración: Equipos consultor

Sin embargo esta participación se ve limitada cuando el 70% de los consultados señala que siempre se toman en cuenta las propuestas de las niñas, niños y adolescentes, lo que quiere decir que un 30% de Casas Hogar toma en cuenta las propuestas de vez en cuando o nunca.

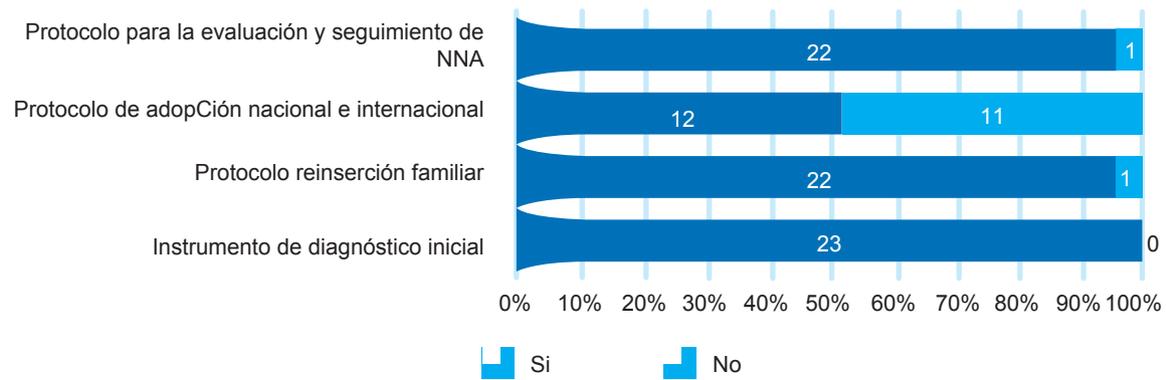
Gráfico 56
Formas de la participación NNA



Fuente: Encuesta Casas Hogar, 2014
Elaboración: Equipos consultor

En cuanto al uso de instrumentos técnicos, las Casas Hogar manifiestan que cuentan con protocolos para evaluación y seguimiento de las niñas y niños (95%), con protocolos de adopción nacional e internacional (53%), con protocolos de reinserción familiar (95%) e instrumentos de diagnóstico inicial.

Gráfico 57
Instrumentos que usa el servicio



Fuente: Encuesta Casas Hogar, 2014
Elaboración: Equipos consultor



No solo la existencia de instrumentos técnicos debe ser valorada, sino –y fundamentalmente- el uso pertinente y frecuente de los mismos, con el objetivo de que la información que con ellos se obtiene y se produce, redunde favorablemente en la vida de los cientos de niños y niñas que viven en esos lugares.

Así, los resultados de la encuesta indican que la información que obtienen de los instrumentos les sirve para la toma de decisiones, el seguimiento individual de las niñas y niños, y el trabajo con la familia, la comunidad, procesos terapéuticos, entre otros.

Gráfico 58

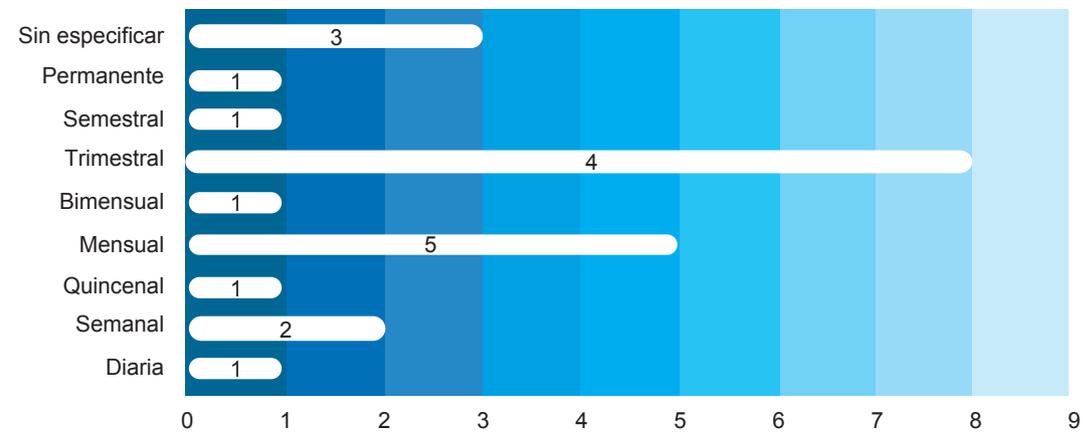
Instrumentos que usa el servicio



Fuente: Encuesta Casas Hogar, 2014
Elaboración: Equipos consultor

La siguiente gráfica muestra la frecuencia de uso de estos instrumentos, siendo el uso trimestral y el mensual los que más fueron mencionados como períodos de aplicación.

Gráfico 59
Frecuencia de aplicación

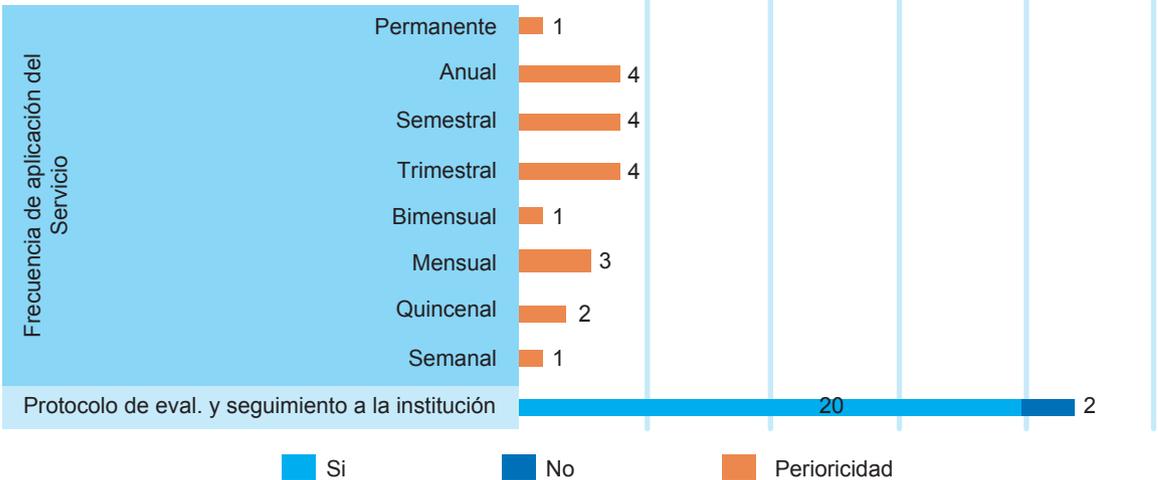


Fuente: Encuesta Casa Hogar, 2014
Elaboración: Equipo consultor

En este mismo contexto, 20 Casas Hogar señalaron que sí cuentan con un instrumento de seguimiento y evaluación, lo cual resulta muy positivo por la lógica de funcionamiento de este tipo de instituciones y la delicada responsabilidad que tienen con la vida de las niñas y niños que han sido vulnerados su derechos.

De igual manera que los protocolos, también se les consultó sobre la frecuencia de aplicación de este instrumento, y como se puede ver en el siguiente gráfico, señalaron que el instrumento de seguimiento y evaluación institucional se aplica con mayor frecuencia en los periodos anuales, semestrales y trimestrales.

Gráfico 60
Evaluación y seguimiento institucional



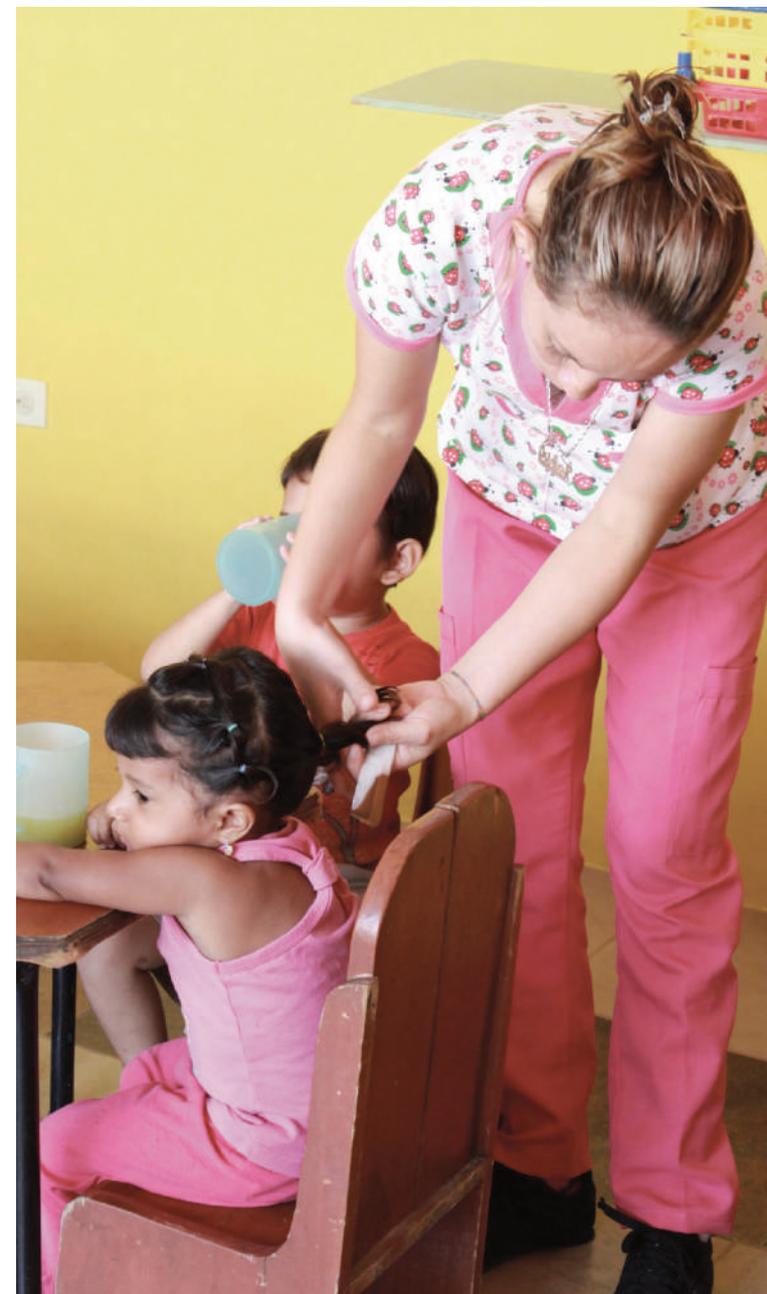
Fuente: Encuesta Casas Hogar, 2014
Elaboración: Equipo consultor

Un elemento que debería ser incorporado a los procesos de seguimiento y evaluación institucional es la rendición de cuentas. Esta forma ciudadana de conocer los pormenores de la institución y más que nada sus logros, está refrendada en la Ley de Participación, donde se la concibe como un espacio para la transparencia de la gestión institucional.

Gráfico 61
Tipo de Beneficiarios



Fuente: Encuesta Casas Hogar, 2014
Elaboración: Equipo consultor

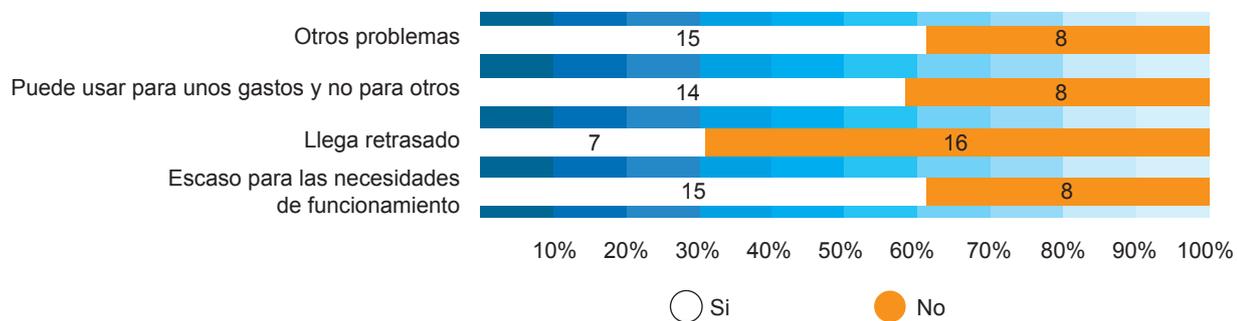


Consultados sobre este aspecto importante para todas las instituciones, 22 Casas Hogar respondieron que sí realizan rendición de cuentas, la mayoría lo hace de manera anual, otros dicen que la efectúan mensualmente y otros de manera trimestral.

Un tema que durante mucho tiempo condicionó el funcionamiento de servicios de protección especial fue el financiamiento, puesto que todo servicio que trabaja con poblaciones vulnerables que han sido violentados en sus derechos, requieren atención especializada en varios aspectos como los que ya fueron mencionados y, por ende, su ofrecimiento demanda presupuestos altos y permanentes.

Para saber en qué medida estos servicios tienen o cuentan con el financiamiento adecuado para atender las necesidades de las niñas, niños y adolescentes que llegan hasta sus instalaciones. Como se puede ver en el siguiente gráfico, el 65% indica que el dinero que reciben del Gobierno es escaso para el funcionamiento del servicio; el 64% señala que el dinero recibido les alcanza para unas cosas y no para otras.

Gráfico 62
Problemas en el financiamiento

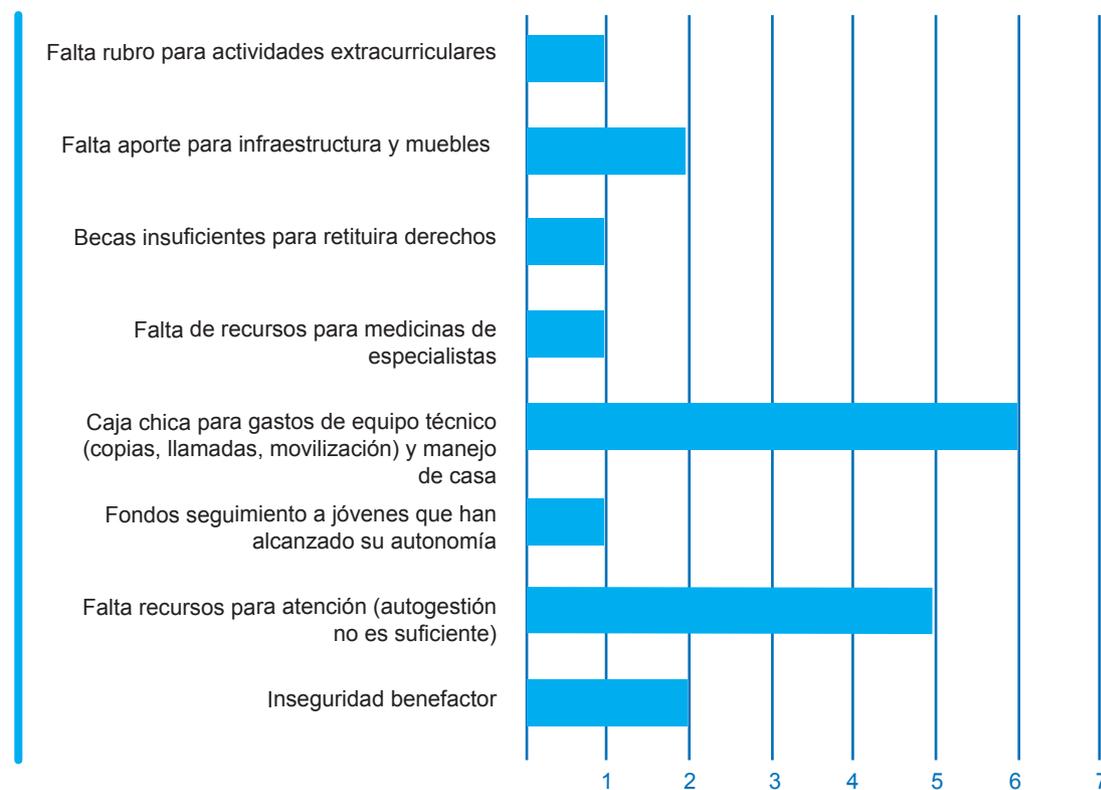


Fuente: Encuesta Casas Hogar, 2014
Elaboración: Equipo consultor

En el próximo gráfico se enlistan varios de los problemas que se presentan en el funcionamiento de las Casas Hogar por el bajo presupuesto. Problemas como falta de dinero para actividades extracurriculares, caja chica, medicinas, beca, arreglo de infraestructura, entre otros, son necesidades a cubrir con el propósito de brindar una atención de calidad.

Gráfico 63

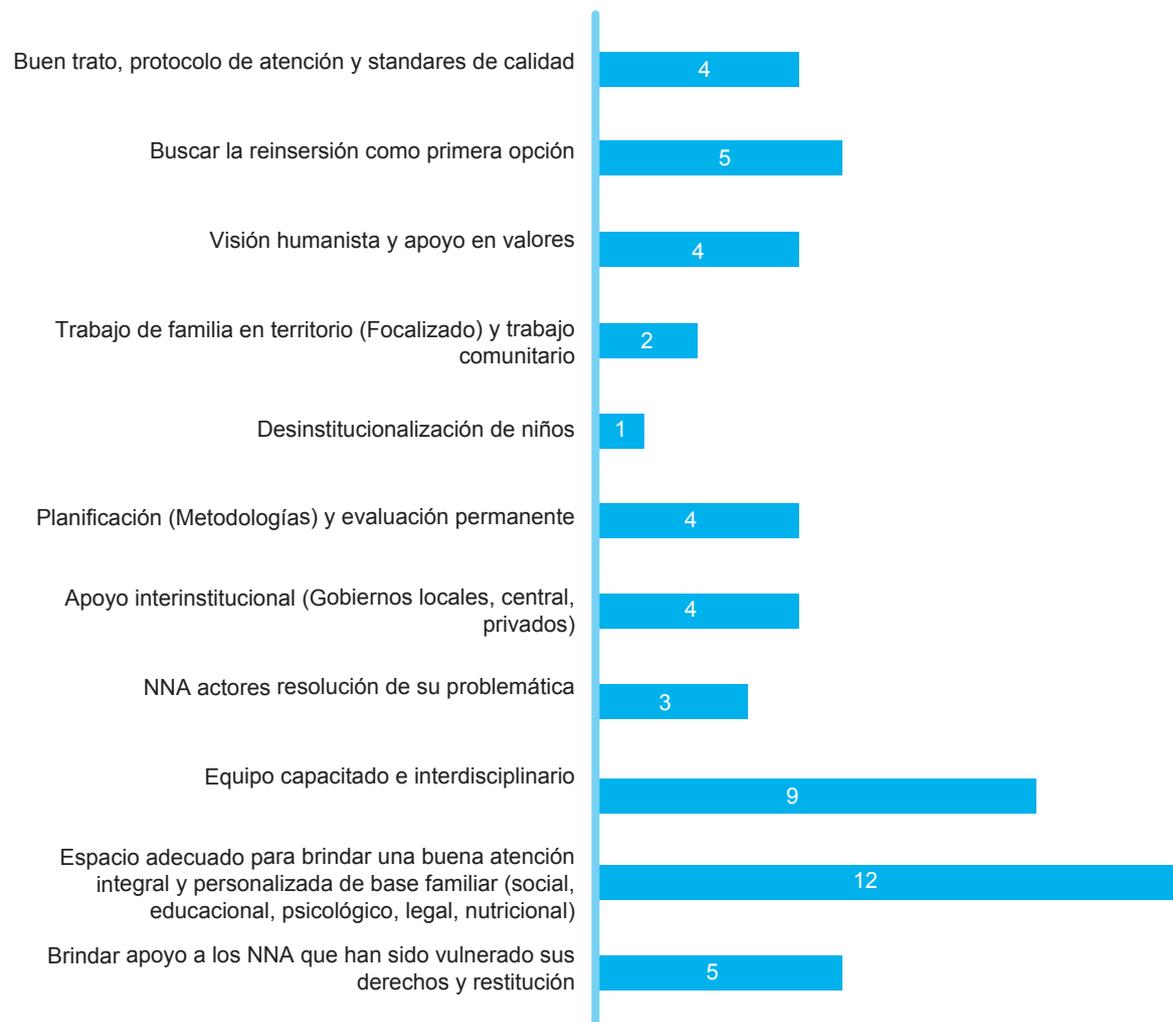
Otros Problemas



Fuente: Encuestas Casas Hogar, 2014
Elaboración: Equipo consultor

A pesar de los problemas financieros, que no han sido resueltos por el Gobierno del Presidente Correa, las instituciones señalan que durante su tiempo de trabajo se han desarrollado buenas prácticas, las cuales pueden ser consideradas como adecuadas para lograr la restitución de derechos de las niñas, niños y adolescentes que son atendidos.

Gráfico 64
Buenas prácticas de las instituciones



Fuente: Encuestas Casas Hogar, 2014
Elaboración: Equipo consultor



Las prácticas con un alto número de menciones son el espacio adecuado y el personal capacitado e interdisciplinar. El espacio adecuado se ubica como buena práctica, porque les permite dar una buena atención y realizar un trabajo personalizado con las niñas y niños.

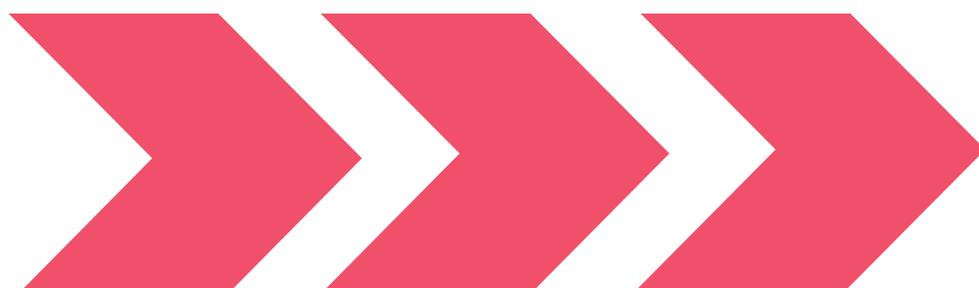
En segunda ubicación están la reinserción familiar y el brindar apoyo a las niñas y niños para su recuperación emocional y física. Es importante que el personal de estos servicios tenga como prioridad la reinserción familiar, ya que la restitución de los vínculos afecto-familiares debe ser condición sine quo non de un servicio de protección especial.

Cuando se han agotado todos los intentos y no se puede retornar a la niña o niño al seno familiar, se deben buscar otras opciones. Estos procesos difíciles para toda persona requiere de acompañamiento especializado y sobre esto las instituciones indican que trabajan y por ello lo han calificado como una buena práctica.

En tercer lugar y con un número de 4 menciones está el contar con distintos instrumentos técnicos para el seguimiento, la planificación, el enfoque y el apoyo que reciben de distintos organismos o instituciones públicas y privadas, siendo varios aspectos indispensables para el buen funcionamiento de estos servicios.

Sin embargo, y aunque fueron mencionados, con muy bajo puntaje se ha colocado aspectos que deberían tener una mayor valoración y por ende más énfasis en su trabajo, como son la actoría de las niñas y niños, la desinstitucionalización de niñas y niños y el trabajo con las familias en territorio y el trabajo comunitario.

Estos aspectos son claves en el desarrollo de vínculos afectivos y la reinserción familiar, así como la creación de condiciones comunitarias para la contención de las niñas y niños. Es importante que los funcionarios de estas instituciones reflexionen sobre ello y hagan los ajustes de enfoque necesarios.



Otro aspecto consultado fue sobre los beneficios que ofrece el acogimiento institucional, y llama la atención que el mayor puntaje tenga el ítem que dice que en estos servicios los niños tienen la atención que les falta en sus familias. Ante la ruptura de los vínculos familiares o la pérdida total del cuidado parental, estos servicios sí son la alternativa, por lo que su trabajo es delicado y requiere de un personal preparado, convencido de lo que hace y con enfoque de derechos.

En segunda ubicación como beneficio colocaron al mejoramiento de las relaciones familiares, en tercer lugar se

ubica la recuperación de la autoestima, seguido de la calidad de la atención, la formación de vínculos afectivos y evitar la callejización de las niñas y niños.

A Grosso modo, un servicio de este tipo puede lograr mucho en la vida de las familias y de las niñas y niños que viven en ellas, siempre que en él se brinden todos los servicios de manera correcta, pertinente y con enfoque de derechos. A veces puede suceder todo lo contrario si no se cumplen con estándares mínimos que aseguren la restitución de derechos.

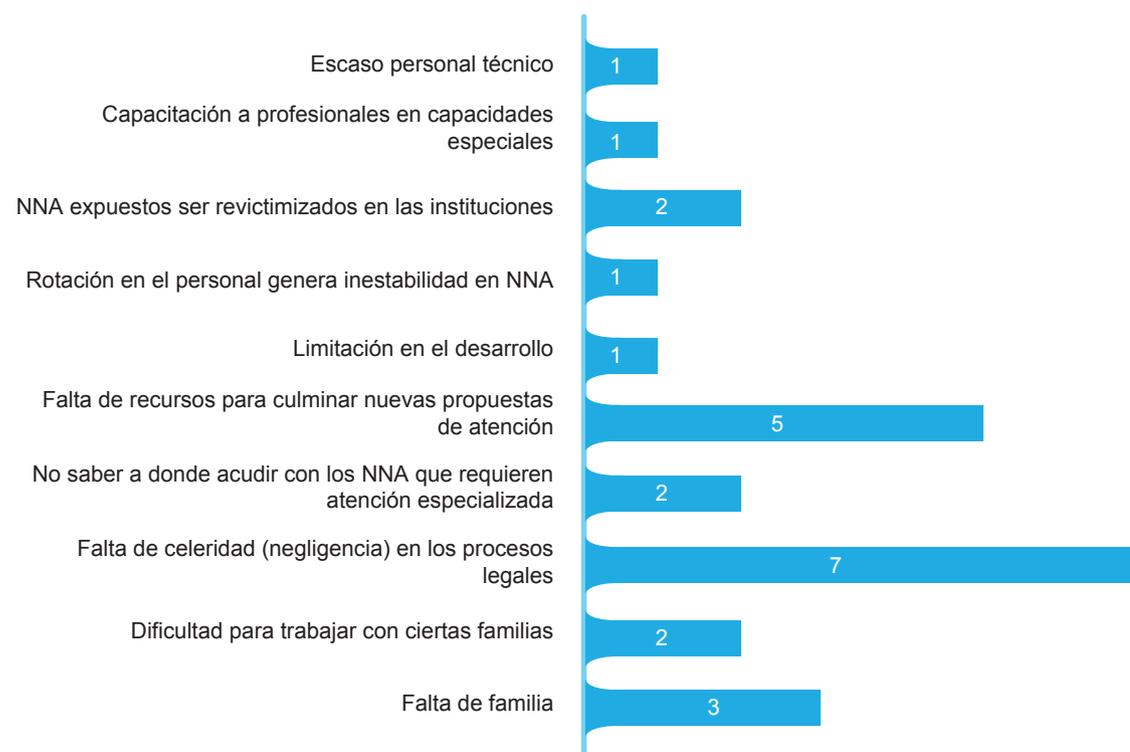
Gráfico 65

Beneficios acogimiento institucional



Muchos aspectos que pueden ser considerados dentro de un estándar de calidad requieren de capacidades técnicas, financiamiento y voluntad política para su implementación. Y aunque deberían ser implementados, hay limitantes que no garantizan que los servicios de protección especial brinden la atención integral. En el siguiente gráfico se puede ver un buen número de limitaciones que presentan actualmente las Casa Hogar, lo cual debe llevar a reflexionar sobre la calidad de servicios que se está ofreciendo en ellas.

Gráfico 66
Limitaciones acogimiento institucional



Fuente: Encuestas Casas Hogar, 2014
Elaboración: Equipo consultor

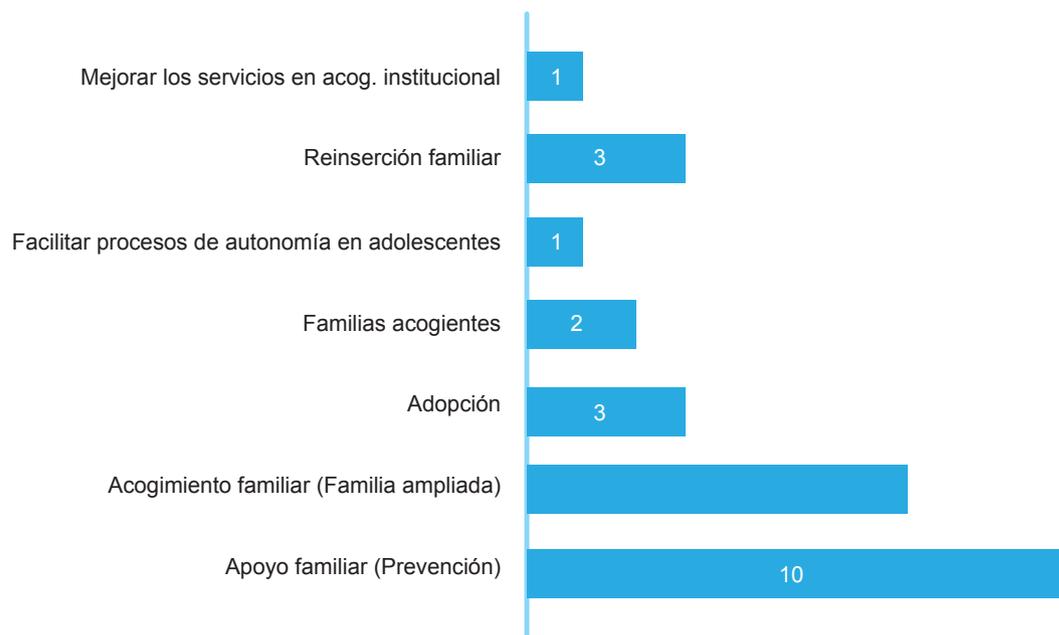
Se puede ver que la falta de celeridad en los procesos legales y la falta de recursos presupuestarios son las mayores limitaciones mencionadas por los representantes de las casas hogar. Pero también se ve que hay dificultades de trabajo con algunas familias, que hay rotación de personal y escaso personal técnico; falta de capacitación en temas especiales y ausencia de servicios especializados que muchos niños pueden requerir.

En conclusión, la falta de recursos presupuestarios puede ser la mayor limitación para que las otras situaciones indicadas se presenten como limitaciones en los servicios. Sin presupuesto no se puede contratar personal preparado, o el personal que se tiene se va por mejores salarios, tampoco se puede capacitar al personal en lo que se requiere. También hacen falta servicios complementarios y mayor compromiso con los derechos de los niños por parte del sistema judicial.

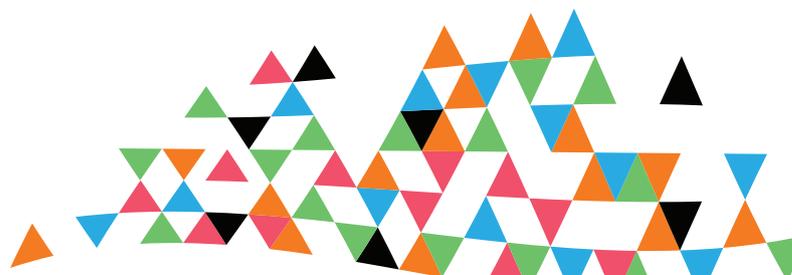
En este contexto de limitaciones tiene sentido preguntar si existen alternativas al acogimiento institucional, pensando con ello que la institucionalización no debe ser la solución al rompimiento del cuidado parental.

Así las personas consultadas señalan que el apoyo familiar debe ser la mejor alternativa para evitar la institucionalización, es decir, trabajar en prevención y fortalecimiento de la capacidad de contención de las familias, eso implica invertir en programas que trabajen con las familias para que cumplan con efectividad su rol de cuidado, orientación y protección. También se menciona al acogimiento familiar a nivel de la familia ampliada, sin duda, una alternativa adecuada para evitar el rompimiento total de los vínculos familiares.

Gráfico 67
Alternativas frente al acogimiento institucional



Fuente: Encuestas Casas Hogar, 2014
Elaboración: Equipo consultor



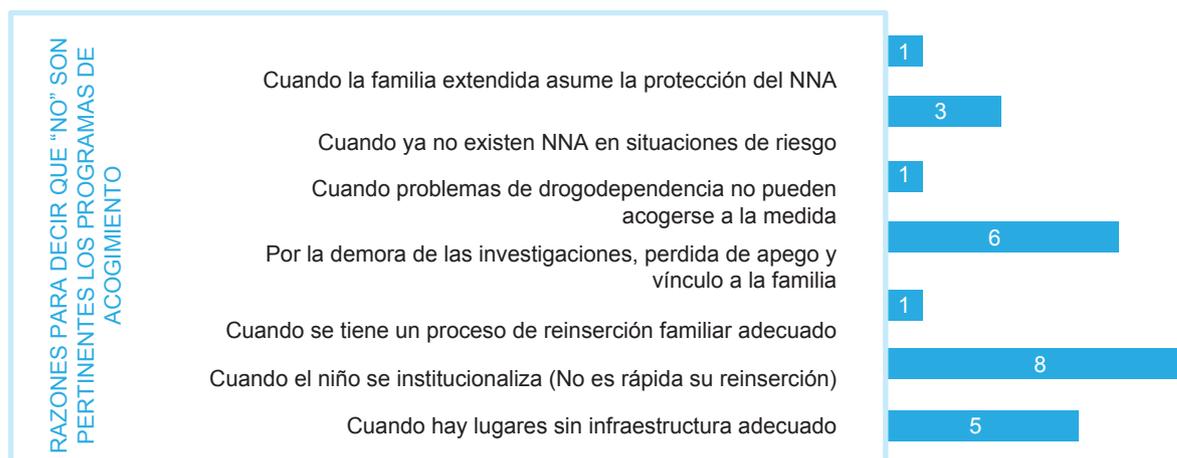
Aunque también se mencionan la adopción, las familias acogientes y los procesos de fortalecimiento de la autonomía en los adolescentes, es valioso que se priorice a la familia biológica de la niña o niño para cualquier proceso de reinserción. El acogimiento se vuelve pertinente o no en la medida que atiende las situaciones de vulneración de derechos que viven las niñas y niños, como es el caso de la pérdida del cuidado parental.

El siguiente gráfico condensa 3 preguntas formuladas a los representantes de las casas hogar encuestadas, donde se puede ver cómo las diferentes situaciones de vulneración que viven las niñas y niños ecuatorianos.

A saber, un servicio de acogimiento es pertinente cuando respeta el interés superior del niño y garantiza la restitución de derechos y su vinculación familiar, cuando busca soluciones a las situaciones que viven las niñas y niños, y enseñan a superar estas dificultades.

Un servicio de acogimiento no es pertinente cuando no es eficiente su reinserción familiar, cuando demora la investigación y se pierden los vínculos familiares y el apego, o el servicio de acogimiento no tiene la infraestructura adecuada.

Gráfico 68
Dinámica del Acogimiento



RAZONES PARA DECIR QUE "NO" SON PERTINENTES LOS PROGRAMAS DE ACOGIMIENTO

RAZONES PARA DECIR QUE SON PERTINENTES
LOS PROGRAMAS DE ACOGIMIENTO



PRINCIPALES FACTORES DE RIESGO QUE ENFRENTAN





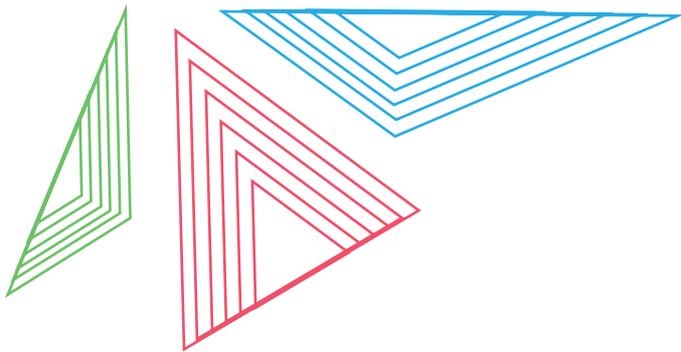
SLIVER
APOYANDO AL DEPORTE

Bebe's
Café

¡La mamá!



Hacer esta reflexión sobre la pertinencia o no de un servicio de acogimiento resulta necesario frente a la serie de situaciones de vulneración de derechos que amenazan a las niñas y niños, tales como la explotación sexual y el maltrato, el abandono, las drogas, los trastornos de conducta, la explotación laboral, las pandillas, la privación de la libertad de sus progenitores, entre otros, se convierten en medios que ponen en riesgo el desarrollo normal de las niñas y niños, empujándoles a la pérdida del cuidado parental y por tanto la institucionalización.



**DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS
DEL ESTADO DE FUNCIONAMIENTO
DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL,
DE SUS POLÍTICAS PÚBLICAS, ENTIDADES
Y SERVICIOS ESPECIALIZADOS**



3.1. Principales cambios operados en los últimos años con relación a la institucionalidad de la niñez y adolescencia y la organización actual del sistema de protección integral a nivel nacional y local.

3.1.1. AVANCES LEGALES E INSTITUCIONALES EN RELACIÓN CON NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

A partir de 1990 las niñas, niños y adolescentes han experimentado una serie de cambios que han mejorado sus condiciones de vida, esto debido a que el Ecuador de manera progresiva fue incorporando en su legislación normas tendientes a proteger la vida de las ni-

ñas, niños y adolescentes que viven en el Ecuador. Hubo una época de muchos avances normativos que dieron paso a la conformación de una institucionalidad dispuesta a garantizarles el ejercicio pleno de sus derechos. Pero también se han vivido épocas de retrocesos que han puesto, nuevamente, en indefensión a la niñez del Ecuador. A continuación se presenta un condesando de esos avances normativos e institucionales en favor de las niñas, niños y adolescentes:

1. Hace 25 años la Convención de los Derechos del Niño fue aprobada por la Organización de las Naciones Unidas; ese mismo año Ecuador la ratifica siendo uno de los primeros países del mundo en hacerlo.

2. La Constitución de 1998¹³⁴ incorpora por primera vez en la historia los derechos de los niños, niñas y adolescentes, reconociendo con ellos la ciudadanía de las niñas, niños y adolescentes y su condición de sujetos de protección¹³⁵.

3. En el año 2003 entra en vigencia el Código de la Niñez y Adolescencia, ley orgánica que establecía los mecanismos de política pública e institucionales para asegurar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

4. A partir de la vigencia del Código de la Niñez inicia el proceso de organización del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia¹³⁶, que a través de tres niveles articula la gestión de las instituciones públicas y privadas para la garantía y protección de los derechos.

5. En el 2004 comienza a funcionar el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia como dispone la Constitución y el Código de la Niñez. Luego se conforman a nivel nacional los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos.

6. En 2008, y mediante referéndum, se aprueba la nueva Constitución de la República que declara al Ecuador como Estado constitucional de derechos, y en ese marco se ratifican los derechos de la niñez y adolescencia, su interés superior, la protección absoluta por sobre otros grupos humanos¹³⁷ y la vigencia de un sistema de protección que les asegure el buen vivir¹³⁸.

Después de todos estos avances en el país, a partir de finales del 2013 e inicios de 2014, se comenzó a debatir un cambio de este paradigma o enfoque. El MIES, quien preside el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, impulsó debates sobre la intergeneracionalidad y cambios en el Código de la Niñez y Adolescencia, a través de la aprobación de la Ley de los Consejos de la Igualdad, que desmontan el Sistema de La Niñez y Adolescencia.

134 UNESCO. "Constitución Política del Ecuador, 2008". Consultada el: 20-11-2014 Disponible en: http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/ecuador/ecuador_constitucion_politica_1998_spa_orof.pdf

135 Es decir, a partir de 1998, fuimos el primer país de América Latina en hacer constitucionales los derechos de niños, niñas y adolescentes. Aspectos como reconocer su ciudadanía, su condición de sujeto de derecho y proclamar su derecho a ser escuchados fueron formalizados en la Carta Magna. Además, fuimos el primer país de la región en constitucionalizar un sistema nacional descentralizado y especializado de protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia.

136 El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA) entró en vigencia en julio de 2003, después de que el 3 de enero de 2003 se aprobara el Código de la Niñez y Adolescencia. El contexto ecuatoriano, para la época, se evidencia como una etapa de avances en derechos desde las normativas, hasta la gestación de nuevas políticas públicas. Teniendo, así, como horizonte referencial dentro del último periodo de gobierno a la Constitución de Montecristi de 2008, derivando de ella una serie de leyes y normativas hoy vigentes.

137 Según el Artículo 35, de la Constitución de la República del Ecuador vigente, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

Así mismo, la segunda parte del artículo 42 de la Constitución dicta que las niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, madres con hijas o hijos menores, personas adultas mayores y personas con discapacidad recibirán asistencia humanitaria preferente y especializada.

Por su parte, la sección quinta del capítulo tercero, artículos 44 y 45 de la Constitución, que trata sobre "Niños, Niñas y Adolescentes", determina primeramente como promotores del desarrollo y aseguradores del ejercicio pleno de los derechos integrales de los niños, niñas y adolescentes, al Estado, la sociedad y la familia. Atendiendo de esta manera al principio de interés superior y la prevalencia de sus derechos por sobre el resto de la sociedad.

138 El SNDPINA es el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia que está mandado, garantizado y ratificado en el artículo 341 de la Constitución, que expresa la obligación que mantiene el Estado en cuanto se refiere a garantizar condiciones que aseguren el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en la Constitución para todos sus habitantes, pero enfocándose de manera prioritaria a aquellos grupos que requieran consideración especial.

"Art. 341.- (...) La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social. El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias."

3.1.2. EL SNDPINA, SU CONFORMACIÓN Y LOGROS

Según el Artículo 190 del Código de la Niñez y Adolescencia, el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia es un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados. Este mismo artículo define que los objetivos del SNDPINA son definir, ejecutar, controlar y evaluar las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia, además de definir medidas, procedimientos, sanciones y recursos, en todos los ámbitos, para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Mientras tanto el Art. 342 de la Constitución manifiesta que es obligación del Estado asignar los recursos que sean necesarios para que se pueda sostener el funcionamiento de su propio sistema:

“Art. 342.- El Estado asignará, de manera prioritaria y equitativa, los recursos suficientes, oportunos y permanentes para el funcionamiento y gestión del sistema.”

Conforme al Código de la Niñez, el SNDPINA está conformado primeramente por: Organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas, que son el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia. En un segundo plano están los Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos, que son: las Juntas Cantonales de Protección de Derechos; la Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia; y otros organismos, como la Defensoría del Pueblo y las Defensorías Comunitarias de la Niñez y Adolescencia. En tercer lugar están los Organismos de ejecución de

políticas, planes, programas y proyectos, estos son: las entidades públicas y privadas de atención.

Se podría decir que la pertinencia del SNDPINA fue crucial para el Ecuador y el contexto de indefensión en el que vivían la mayoría de niñas, niños y adolescentes¹³⁹, los resultados conseguidos por el SNDPINA hablan por sí solos (datos a 2010):

1. 18.700 casos resueltos por las Juntas de Protección;
2. 34.500 denuncias atendidas en diversas entidades;
3. 1.240 niñas, niños y adolescentes en los movimientos de niñez y adolescencia;
4. 450.000 niñas y niños cedulados;
5. 507.534 adolescentes ejercieron su flamante derecho al voto facultativo;
6. Se conformaron 204 Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia,
7. 71 Juntas Cantonales de Protección de Derechos,
8. 82 Consejos Consultivos Cantonales de Niñez y Adolescencia y
9. 395 Defensorías Comunitarias, entre otros¹⁴⁰.

139 Las últimas cifras presentadas por el Observatorio Social del Ecuador, muestran que el porcentaje de violencia hacia las niñas, niños y adolescentes supera el 40% a nivel nacional.
140 CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DEL ECUADOR. "Encuentro Nacional SNDPINA" Consultado el: 10-10-2014. Disponible en: <http://consejoconsultivonna.blogspot.com/2010/05/encuentro-nacional-sndpina.html>

El SNDPINA se fundamenta en los principios consagrados por la Constitución de la República, los instrumentos internacionales y el Código de la Niñez y Adolescencia. Obedece, además, a principios rectores específicos (artículo 191, Código de la Niñez) que informan su construcción como sistema:

- la participación social,
- la descentralización y desconcentración de sus acciones;
- la legalidad,
- la economía procesal,
- la motivación de todo acto administrativo y jurisdiccional,
- la eficiencia y eficacia; y
- la corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad.



El SNDPINA contempla cinco tipos de políticas de protección integral que son:

- las políticas sociales básicas y fundamentales,
- las políticas de atención emergente,
- las políticas de protección especial,
- las políticas de defensa, protección y exigibilidad de derechos; y,
- las políticas de participación, orientadas a la construcción de la ciudadanía de niños, niñas y adolescentes.



El Sistema de Protección no es una nueva institucionalidad, sino y sobre todo un modelo de gestión, cuyo principal propósito es articular a las diferentes instituciones generalistas y especializadas para garantizar derechos, para ello contempla -como ya se ha dicho- distintos tipos de instituciones, con propósitos complementarios, agrupadas en función de esos objetivos. Incorpora también la activa participación comunitaria, para con su exigibilidad concretar el funcionamiento del sistema, que de por sí podría tener fuertes limitaciones en su accionar; y, con sus iniciativas y orientación canalizar al sistema en la dirección correcta de garantía de derechos.

Esta propuesta que operativiza en los hechos a un Estado garante de derechos, como reclama para sí el ecuatoriano, fue descartada con la Ley de los Consejos de la Igualdad, que no plantea una propuesta alternativa para los actores sociales que cobija, referida a un nuevo sistema. Categóricamente se tiene que plantear que no existe al momento un sistema de protección Integral conceptualizado, peor en los hechos ni en el discurso de las actuales autoridades. Lo que hay son consejos cantonales de niñez y adolescencia que transitan a consejos de protección de derechos, las juntas cantonales de protección de derechos se mantienen, mientras esperan que una nueva ley, la del ciclo de vida¹⁴¹, pueda articularlo con otra institucionalidad.

141 Que está en elaboración

3.1.3. LA INTERGENERACIONALIDAD, SUS PROPÓSITOS Y PROPUESTA

En el Ecuador, los estudios sobre las nociones intergeneracionales son relativamente nuevos, ese es el punto de partida. Por tanto, de un lado hay potencialidades aún no exploradas, pensadas o desarrolladas que podrían aportar al debate de todos los grupos de atención de la sociedad. Por otro lado, está la falta de experiencia sobre el tema, las pocas investigaciones y los pocos especialistas, por tanto se trata de un aporte académico que aún no determina una forma real, práctica, operativa y asertiva de la intergeneracionalidad.

Los defensores de lo intergeneracional, proponen que contrario a lo que se tiende a pensar desde el sentido común, la intergeneracionalidad no trata de las cuestiones etarias, sino de las relaciones. La noción intergeneracional no es un concepto que remita exclusivamente a una reflexión sobre las edades, porque rompe las ideas aceptadas comúnmente que clasifican a las personas en etapas: niñez, juventud, adultos mayores (CNNA-MIES. Dávila-Sáenz, 2014:9). Para los proponentes de este modelo la edad temporal, en este enfoque termina siendo un asunto con poca relevancia, es decir, uno de sus principales propósitos es romper el pensar en la cronología como garante de las experiencias de una persona. Este enfoque cuestiona a la sociedad, su conformación y su centralidad, es decir cuestiona el modelo adultocéntrico, excluyente con las otras edades. Mirando al ser adulto como impositor de pretensiones de analizar el mundo y la vida de las anteriores o futuras generaciones.

Es decir, la diferencia entre unos grupos y otros, no es asunto de edad cronológica sino de edades históricas,

culturales y lingüísticas. Este posicionamiento es determinante porque sitúa las diferencias ya no en estilos de vida, sino en un conjunto de interpretaciones, que son cada vez más complejas cuanto más se alejan unas de otras (CNNA-MIES. Tenorio, 2014:61).

Pero este nuevo posicionamiento del pensamiento puesto en escena en nuestro país, según sus defensores, también basa su propuesta en la solidaridad y el paso “DEL YO AL NOSOTROS” (CNNA-MIES. Sáez, 2014:33), en donde los programas intergeneracionales, en donde pueden tener lugar las acciones generacionales, son un potente vehículo cultural para contrarrestar el egocentrismo cultural y personal imperante, tan propio de la sociedad de consumo, y apostar por la construcción de solidaridades públicas y sociedades solidarias (CNNA-MIES. Sáez, 2014:35).

Pero carecen de planteamientos estructurales, importantes, para edades concretas. Desvían su atención de los sujetos, determinándolos solo como meras descripciones y construcciones culturales, con bases en sus relaciones, mirándolos como objetos y desvinculándolos como sujetos de derechos. Ellos plantean que esta tarea, de abandonar el yo, no es fácil ya que recorre un sinnúmero de obstáculos, los mismos que se deben superar para arribar hacia una propuesta intergeneracional viable. Primeramente constarían las visiones fragmentarias y negativas del envejecimiento. El imperialismo de las disciplinas, en tanto heterogeneidad de las edades y metodologías particulares desde las ciencias. El enraizamiento de la cultura del yo (antropología egocéntrica). Un profesionalismo actuante mal practicado. El arraigo del edadismo. Y por último la imposibilidad, por tanto, de políticas solidarias (CNNA-MIES. Sáez, 2014:35-43).



Para quienes hoy trabajan el tema intergeneracional dentro del gobierno, es necesario que reflexionen sobre el papel que ha tenido el Estado, los procesos institucionales, así como la organización civil, en tanto superación de los obstáculos que imposibiliten los diálogos, propuestas y accionar intergeneracional.

Según el texto del MIES, “Reflexiones sobre la intergeneracionalidad”, otro objetivo importante para esta propuesta es no retroceder, es decir, no abandonar o menospreciar las propuestas, procesos y avances de la especificidad. Para ello, dicen que quienes han avanzado en las especificidades etarias no deben abandonar sus objetivos y búsqueda de conocimiento, sino acoplarse a sus copartícipes, mantener su especialización sin olvidar la integralidad. Lo que no queda claro en ningún lado, es cómo hacer posible esto.

La búsqueda de la igualdad está en la base de toda la discusión, sobre lo que plantean, que supone ciertamente la redistribución de la riqueza, pero la complejidad de las desigualdades implica también redistribuir al poder de expresión y demanda social y cultural de los más desfavorecidos: los niños, los adolescentes, los jóvenes, los adultos mayores, quienes tienen menos acceso a la participación como actores sociales (CNNA-MIES. Vallés, 2014:147,148).



3.1.4. SENTIDO DE LOS CAMBIOS REALIZADOS

Otro elemento fundamental en la nueva concepción constitucional del 2008 son los Consejos de la Igualdad en distintos ámbitos, concebidos como mecanismo de participación paritaria de los representantes de la sociedad civil y el Estado, mismos que pretendían garantizar el carácter democrático del país, además de ser espacios de encuentro y evaluación constante para el logro del cumplimiento de los derechos. La transición de los Consejos especializados del régimen anterior ha sido inviable y no ha alcanzado el éxito en ninguno de los casos mencionados en la transitoria sexta, pues un Gobierno controlando a un Estado fortalecido, no ha permitido ni la participación ni el control social que en Montecristi se había diseñado.

Es así que, el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (SNDPINA), logro de años de presión del movimiento social, ha sido casi desmantelado en favor de un confuso organigrama que tiene como eje al Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII), quien sobre la base de lo que fue el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) da débiles pasos a una transición que le obliga a asumir todo el ciclo de vida, esto sin muchas claridades conceptuales al respecto, pues rompe la tradición tanto legal, institucional como académica en la cual se privilegia y distingue el interés superior de las Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) por sobre otras etapas, condiciones y formas de concebir la protección social, incluso en relación a los grupos prioritarios. Es así que no se ha encontrado referentes teóricos a nivel internacional sobre la intergeneracionalidad y peor aún aplicada a sistemas de protección especial.

Además de lo ya mencionado sobre el PNBV 2013-2017 donde se habla claramente de Fortalecer el Sistema de Protección a NNA¹⁴², parece existir una contradicción en la misma Constitución de la República, a saber, entre sus artículo 341 y 342 mismos que hablan de manera clara y relevante sobre el SNDPINA frente a la sexta transitoria que desintegra el CNNA a favor del CNII, siendo este parte fundamental del Sistema que todavía hoy se encuentra parcialmente en vigencia, pues no ha podido concretar la transición a nivel local, aun cuando han desconocido la experiencia y la eficacia alcanzada por este, no les queda sino asirse a su estructura a nivel nacional:

“Art. 341.- El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad.

La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social.

El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias.¹⁴³” (el subrayado es de la autora del documento)

142 Objetivo 6.9 literal c-a del PNBV 2013-2017: “Fortalecer el sistema de protección a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia y abuso, con pertinencia cultural.” Tomado de SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 212. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
143 Constitución del Ecuador. Artículo 342. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf

Frente a la disposición transitoria sexta del mismo texto constitucional:

“SEXTA.- Los consejos nacionales de niñez y adolescencia, discapacidades, mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, se constituirán en consejos nacionales para la igualdad, para lo que adecuarán su estructura y funciones a la Constitución.¹⁴⁴”

Se podría concluir en base a lo que hemos leído hasta el momento que el SNDPINA debería seguir existiendo vinculado a los Consejos de la Igualdad, que a su vez deberían implementar sistemas similares para atender a las otras etapas del ciclo de vida.

Se podría abordar desde dos ángulos la transición del CNNA hacia el CNII. El primero se refiere a la transformación legal, administrativa y de planificación. El segundo, implica el desafío de cambiar los servicios en términos de cobertura, calidad y funcionamiento considerando que tiene bajo su cargo la política pública para el cumplimiento de los derechos de niñez, adolescencia, juventud y adultos mayores. Con respecto al primer ángulo de análisis, de acuerdo al documento de rendición de cuentas 2013 del CNNA en transición, la transformación administrativa está tomando forma. Hasta el momento de elaboración de este documento, se han conformado 136 Concejos Cantonales de Protección de Derechos de un total de 221. Estos concejos “han aprobado en segundo debate la ordenanza de creación, organización y funcionamiento del Sistema de Protección Integral de Derechos para las personas y grupos de atención prioritaria”¹⁴⁵.

Se observa que al momento son varias las formas en que los NNA se encuentran en desprotección, pues durante este confuso proceso de transición, vemos -siguiendo al segundo ángulo de análisis- que los cambios a nivel de cobertura, calidad y funcionamiento de los servicios todavía están en construcción. El CNNA en transición continúa cumpliendo con sus funciones como tal y viabilizando activamente la transición hacia el CNII. Con respecto a la calidad de los servicios del Sistema de Protección Integral, constitucionalmente el CNII está a cargo de las funciones de seguimiento, evaluación, observancia y transversalización, procesos que se encuentran en germinación. Con respecto a la conformación y funcionamiento de un Sistema de Protección Integral que incluya un Sistema de Protección Especial, también está en sus inicios¹⁴⁶.

Así lo reconoce el informe del CNII de 2014 que lleva por título “La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos”:

“En términos generales, el desafío que se puede observar con respecto al Sistema de Protección Especial tiene que ver con la coordinación y articulación del mismo. Este desafío se da en algunos planos. Para empezar, se requiere consolidar y fortalecer la rectoría del sistema de protección. Hasta el momento no se ha definido una institución rectora del Sistema de Protección.¹⁴⁷” (El subrayado es colocado por la autora).

144 Constitución del Ecuador. Disposición Transitoria Sexta. Disponible en: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf

145 CNNA 2014, tomado de La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 121. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

146 Álvaro Sáenz 2014, tomado de La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 121. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

147 Observatorio Social del Ecuador-CNII, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 131. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

Se ve nuevamente la impostación de tareas en la siguiente cita tomada del mismo informe sobre la niñez y adolescencia en el Ecuador Contemporáneo:

“El nuevo CNII se basa en la estructura de funcionamiento del CNNA. De lo que se trata es de utilizar la estructura que quedó desde el 2003 para ampliar sus servicios a los otros grupos prioritarios de atención, por ejemplo: el juez que antes estaba especializado en casos de niñas, niños y adolescentes, ahora pasará también a estar calificado para tratar casos de personas que se encuentren en otros momentos del ciclo de vida” (entrevista a informante del CNNA, 2013). Es importante recalcar que con respecto a los niños, niñas y adolescentes “se establece que, además de ser grupos de atención prioritaria, el interés superior prevalece sobre el derecho de los demás grupos” (CNNA, 2013: 30) en todo el funcionamiento del CNII.¹⁴⁸”

En Ecuador, y sin que esto signifique una institucionalidad concreta, los jóvenes según el artículo 39 de la Constitución son actores estratégicos de su desarrollo. Con lo cual se toma distancia de la lógica imperante en muchos países que ha determinado, con una argumentación impecable, que los NNA son siempre primordiales para el desarrollo de cualquier sociedad. Esto se engancha con la dinámica de confusión institucional que habíamos señalado para los procesos de transición, que en la práctica acaban por invisibilizar políticamente a los NNA, no solo como sujetos de derecho con personalidad propia y con posibilidades concretas de acciones, sino también trastornan esta posición que puede convertirse en un proyecto político de emancipación y construcción de bienestar para toda la sociedad. Es decir, quitándole la centralidad a la política pública de NNA, le quitan su sentido político estricto como un proyecto de emancipación social, un proyecto de país, de ciudadanía, de democracia, como un proyecto de crítica¹⁴⁹.

Finalmente es menestar llamar la atención sobre la deficiente articulación entre instituciones tanto a nivel de acciones como de intercambio de información lo cual consideramos fundamental. Siendo necesaria una evaluación de la eficiencia con que trabajan las instituciones, sobre todo en ámbitos jurídicos y también de calidad y calidez.



148 Observatorio Social del Ecuador-CNII, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 121. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

149 Entrevista a Manuel Martínez del Movimiento de Niñas, Niños y Adolescente de Ecuador. Noviembre de 2014.

3.1.5. ALGUNAS CONCLUSIONES AL RESPECTO DE LOS CAMBIOS

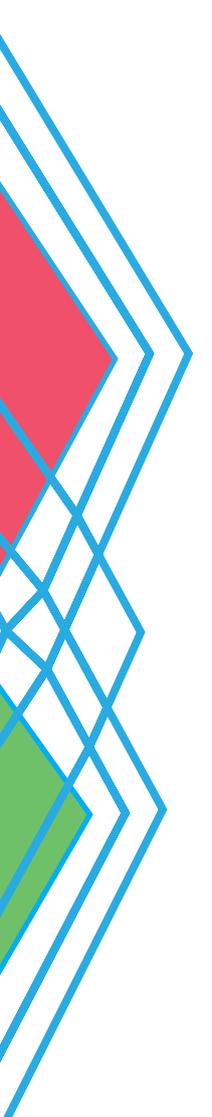
1. La primera conclusión: tal como se acaba de evidenciar, la nueva institucionalidad¹⁵⁰ ha significado en los hechos un retroceso en la especialidad y en la participación social. Es un retroceso en relación con la garantía de derechos en Ecuador. Los hechos están testificando a lo largo y ancho del país: no hay más consejos cantonales de niñez y adolescencia, todos están transitando a consejos de protección de derechos. En sí mismo la presencia de los CCNA significaban un posicionamiento, una visibilización de los NNA en la vida institucional y política local, en la cual, jamás estuvieron presentes; al momento volvieron a desaparecer. Los Consejos promovían políticas públicas especializadas a favor de NNA y diferentes acciones que los visibilizaban. Es un retroceso en relación con la participación social, porque delegados especializados en NNA ya no estarán presentes en todos los Consejos de Protección de Derechos, porque hay muchos grupos sociales que tienen que ser representados ahí, que con suerte será un delegado de niñez y adolescencia el que conforme el Consejo de Protección de Derechos.

2. Una segunda conclusión, tiene que ver con lo generacional, programáticamente significa también un retroceso en el enfoque de derechos porque invisibiliza a los NNA y en particular conspira contra el Interés Superior del Niño. Es evidente también este planteamiento, la argumentación sobre lo generacional presentada arriba es

clara al respecto. Al parecer lo generacional está basado en una visión fisiológica del desarrollo del ser humano y en las relaciones que este pueda entablar con otros, más no en el sujeto (en este caso niño, niña o adolescente) y en su derecho constitucional del “Interés Superior”. En esta lógica de análisis los 3 grupos sociales que contempla el mandato de lo generacional quedarían invisibilizados. Pero, los que más pierden son los NNA, no estarán nunca presentes, por su edad, en las discusiones que tienen los funcionarios de las diferentes instituciones, no podrán estar ahí para hacer oír y valer sus planteamientos, intereses y puntos de vista. ¿Un grupo social que no es visibilizado, cómo puede reclamar derechos y peor aún su interés superior? Este retroceso conceptual puede a la larga representar una involución programática en la política pública, en los modelos de gestión y en los planes y proyectos, al fijar su mirada en las relaciones e invisibilizar a los niños, niñas y adolescentes.

3. La tercera conclusión hace referencia a que el SNDPINA¹⁵¹ debería haber dejado de funcionar, no sólo por lo que se ha analizado, sino por el simple hecho de que ya no existe más un organismo coordinador, esta función lo cumplía el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia que fue disuelto por la Ley de los Consejos de la Igualdad. Por la misma razón, un sistema de protección Integral (al que Aldeas SOS se refiere en el título), no podría funcionar, a más de que, como ya se ha dicho no está conceptualizado, no hay una motivación explícita para que funcione.

¹⁵⁰ Los consejos de la igualdad y los de protección de derechos a nivel local
¹⁵¹ Según las actuales autoridades de NNA no ha dejado de funcionar el SNDPINA, por eso partimos por esta reflexión



4. La cuarta conclusión se refiere nuevamente a la participación ciudadana, porque la existencia de la misma es una condición para que se ejercite un enfoque de derechos en la definición y sobre todo en la ejecución de las políticas públicas y para construir una institucionalidad diferente, superando lo asistencial y logrando en la realidad la garantía de derechos, coherente con el Estado de Derechos que se consiguió en la Constitución de la República del Ecuador. Como ya se analizó en el primer capítulo y aquí hay un debilitamiento en varios sentidos en relación con la incorporación de la participación en general en el país y en los nuevos consejos, tanto a nivel nacional como local. En el nacional por la forma de elección de los miembros que representarán a la sociedad civil.

5. Una quinta conclusión, es referida a que no están claros los roles de los consejos a nivel cantonal en relación con la definición de la política pública, ya está definido por la SENPLADES quién diseña la política pública en los diferentes ámbitos territoriales y temáticos, quien ha distribuido los diferentes responsabilidades de la planificación, pero ahí no consta el nivel cantonal, peor aún los Consejos de Protección. Esta es una limitación realmente importante, porque tampoco se dice nada en relación con el seguimiento, la transversalización que cumplirá el nivel nacional. Sin funciones técnicas claras, seguirá cumpliendo como lo hacían los CCNA, funciones eminentemente promocionales o pequeñas intervenciones en las instituciones locales para mejorar determinados mecanismos de funcionamiento. Estas apreciaciones se realizan en la consideración de que al menos hubiera supuesto una superación de las limitaciones registradas en los Consejos Anteriores. No fue posible canalizar es-

tas propuestas, porque no fue participativo el proceso de discusión de la ley de los Consejos de la Igualdad. Si bien hay claras las funciones de seguimiento, transversalización y evaluación de las políticas públicas en favor de los grupos sociales que tienen el mandato proteger, por parte de los consejos nacionales de la igualdad, no se conoce todavía cómo se va a operativizar, habrá que estar vigilantes a cuándo definan esos mecanismos, mismos que deberán ser al más alto nivel y suficientemente vigorosos para que realmente logren cambios en función del cumplimiento de las recomendaciones que se generen producto de los seguimientos y evaluaciones respectivos. Iguales mecanismos habrá que garantizar a nivel local.

6. Hasta el momento el cambio legal de los Consejos Nacional y Cantonales no ha supuesto un aumento del financiamiento, ni del poder político¹⁵² real de estas instancias, lo que significa un problema porque asumen otras competencias, la defensa de los derechos de otros grupos poblacionales, que supone más actividades, más responsabilidades, y requieren más respaldo. Es decir, la nueva institucionalidad no cuenta con la fuerza para poder ejercer, coordinar o incidir sobre los demás Ministerios, Secretarías, Consejos en sus campos de acción. Esto puede derivar en un entorpecimiento de las funciones y competencias. Puede ser prematuro decirlo, porque todavía no se conocen los procedimientos de coordinación, pero algunas de las decisiones ya tomadas evidencian lo planteado; preocupa que los grupos de menor capacidad de movilización, como los NNA, queden nuevamente invisibilizados como consecuencia de la falta de gestión de los Consejos y de la suma de todas las razones que se han expuesto.

¹⁵² Entendido como el poder ejercer una incidencia real sobre los diferentes ámbitos interinstitucionales

Todas estas reflexiones se inspiran en el hecho probado de que en la etapa de la niñez y adolescencia se construyen las bases del ser humano y que por tanto las consecuencias se harán sentir pronto y que la responsabilidad de todos es continuar garantizando sus derechos y construyendo, en los hechos, un sistema de protección de derechos, justamente porque no es una institucionalidad nueva, sino un modelo de gestión de trabajo articulado que parte del nivel local, de lo operativo. Otro de los retos es continuar promoviendo en los espacios institucionales, en los que se tiene a cargo, una participación real, representativa, sustancial y, ante todo, crítica de los propios NNA, y apoyar a los movimientos de NNA y movimientos por la niñez y la adolescencia. Y un reto aún más importante, es motivar debates sobre lo que está ocurriendo en el ámbito de la niñez en Ecuador, en función de la doctrina de la protección integral, y convocando a los movimientos y personas que estén interesados en estos temas.



3.2. Respuestas en el marco jurídico, en política pública, en institucionalidad y financiamiento que el estado ofrece para resolver las situaciones de amenaza y vulnerabilidad de los derechos.

3.2.1. PROPUESTA ESTATAL PARA GARANTIZAR UN MARCO JURÍDICO AFÍN A LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Como se ha podido observar a lo largo de este trabajo, el Estado ecuatoriano ha dado pasos importantes para adecuar la normativa nacional a las regulaciones establecidas por la Convención de los Derechos del Niño, vigente en el Ecuador desde 1990; así, la promulgación de la Constitución Política del Ecuador de 1998, que elevó a rango constitucional principios y derechos de niños, niñas y adolescentes, constituyéndolos como titulares de todos los derechos humanos además de los específicos de su edad; y, estableciendo una institucionalidad pública encargada de la protección de sus derechos. Luego, la reforma a la Ley de Menores, que tuvo como objetivo concordar la normativa infra constitucional interna, tanto con la nueva Constitución como con la Convención de los Derechos del Niño; el resultado fue la promulgación del Código de la Niñez y Adolescencia en el año 2003, instrumento que, como ya se mencionó precedentemente, contempla principios fundamentales, derechos y garantías de la niñez y adolescencia

que deben ser observados y respetados por todas las personas; determina además el funcionamiento de una nueva institucionalidad orientada a la protección de sus derechos; establece sanciones frente a la vulneración de los mismos; y, crea procedimientos y organismos de carácter administrativo y judicial que de forma especializada conocen y resuelven los asuntos relacionados a la protección de los derechos de la niñez y adolescencia. Paso importante fue la puesta en vigencia de la Constitución de la República en el año 2008, que, como ya señalamos, reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y desarrolla exhaustivamente los principios y derechos de los que éstos gozan; incorpora además al Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia dentro del Régimen del Buen Vivir.

Es preciso mencionar que si bien el Estado ecuatoriano ha dado, como se dijo, pasos importantes para la adecuación de sus normas a lo determinado en la Convención de los Derechos del Niño, a fin de garantizar la progresividad de los derechos de la niñez y adolescencia, existen actualmente aspectos de gran preocupación frente a las reformas planteadas al Código de la Niñez y Adolescencia, que han sido detalladas anteriormente

y que tienen que ver esencialmente con la nueva institucionalidad (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, Concejos Cantonales de Protección de Derechos), que poco puede hacer ahora, dadas las limitadas funciones a ellos encomendadas, en lo que se refiere a la vigilancia y exigibilidad de los derechos de este grupo de atención prioritaria, o frente a la necesaria articulación y coordinación de todos los organismos que son parte del Sistema. Además, la preocupación que las reformas referentes a la responsabilidad del adolescente infractor provoca, considerando sobre todo el aumento del tiempo de privación de libertad que se ha concretado a través de estas nuevas disposiciones.

Otro asunto de gran importancia y que es necesario poner de relieve, es aquel relacionado con reformas implementadas a la administración de justicia especializada de niñez y adolescencia, que desde la promulgación del Código de la Niñez y Adolescencia estaba exclusivamente orientada al conocimiento de casos de este grupo de atención prioritaria, más a partir de lo establecido en la disposición transitoria décima del Código Orgánico de la Función Judicial¹⁵³, los juzgados de niñez y adolescencia fueron transformados en juzgados de familia, mujer, niñez y adolescencia, que tienen competencia para conocer y resolver un sinnúmero de temas¹⁵⁴ que sin lugar a dudas marca un retroceso frente a los avances alcanzados previamente con la especialidad judicial que el Código de la Niñez y Adolescencia acertadamente impuso en su momento.

Es evidente que las reformas previamente analizadas, en vez de dar continuidad a la adecuación del ordenamiento jurídico a la Convención de los Derechos del Niño, garantizando la progresividad de derechos de la niñez y adolescencia en el país, lo que ha hecho es marcar un freno a este proceso que a todas luces constituye un retroceso que la Constitución expresamente prohíbe.

3.2.2. PROPUESTA ESTATAL EN POLÍTICA PÚBLICA PARA GARANTIZAR DERECHOS

El presente período gubernamental ha sido caracterizado por cambios estructurales en la política pública. En 2007 se convoca a la Asamblea de Montecristi, un espacio que fue amplio y diverso en la participación para la construcción de un nuevo enfoque constitucional garantista de derechos.

Este nuevo marco jurídico nacional permitió la conceptualización de políticas sociales orientadas a la protección integral de los seres humanos, con énfasis en los grupos poblacionales declarados prioritarios, pero destacando el interés superior de la niñez, lo que se ha traducido en un aumento significativo de la inversión social encaminada a todos los grupos de atención prioritaria, como ya se demostró anteriormente, mediante la creación y funcionamiento del CNNA, los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia, las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, las Defensorías Comunitarias y los Consejos Consultivos de Niños, Niñas y Adolescentes, todos organismos del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. A partir de 2014, el enfoque permuta de la especialización hacia la intergeneracionalidad y toma un viraje conceptual hacia la asistencia general al ciclo de vida.

153 Código Orgánico de la Función Judicial, Disposición Transitoria DECIMA.- PROCESOS EN CURSO.- Para la sustanciación de los procesos que se hallan actualmente en curso ante las judicaturas del país, se seguirán las siguientes disposiciones: (...) c. Los asuntos de familia que actualmente están en conocimiento de las juezas y jueces de lo civil, pasarán a conocimiento de las judicaturas de la niñez y adolescencia, que se transformarán en juzgados de la familia, mujer, niñez y adolescencia. En caso de existir varias judicaturas, la competencia se radicará por sorteo.

154 Código Orgánico de la Función Judicial, Art. 234.- ATRIBUCIONES Y DEBERES.- Las juezas y jueces de la familia, mujer, niñez y adolescencia conocerán y resolverán, en primera instancia, las siguientes causas:

1. Sobre las materias del Código Civil comprendidas desde el título del Matrimonio hasta la correspondiente a la Remoción de Tutores y Curadores, inclusive; así como las materias comprendidas en el libro tercero de dicho Código, sin perjuicio de las atribuciones que en estas materias posean también las notarías y notarios;

2. Las que se refieren a las uniones de hecho, en base a lo previsto en la ley que las regula;

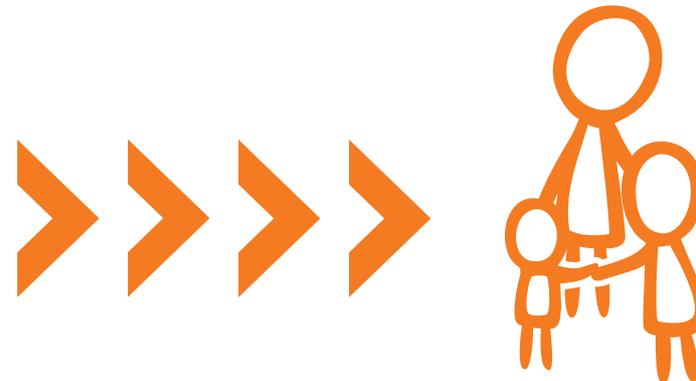
3. En los cantones en que no exista juez o jueza de contravenciones o de violencia contra la mujer y la familia, conocer y resolver en primera instancia sobre las materias contempladas en la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia.

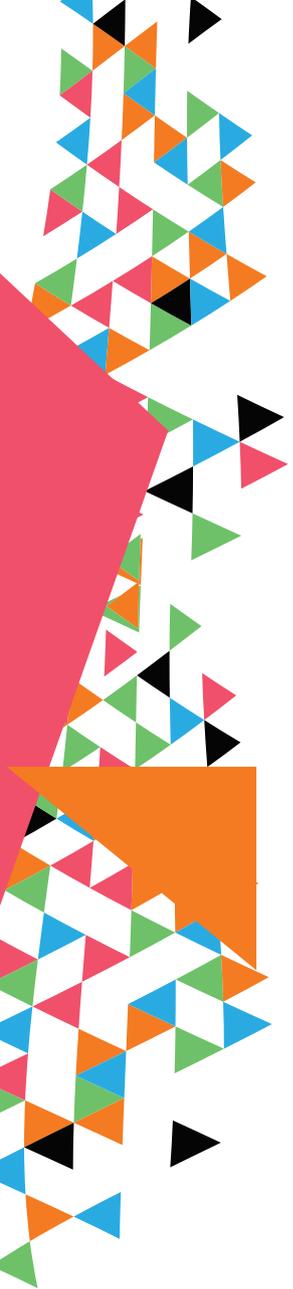
Cuando se aplicaren las medidas cautelares de amparo previstas en la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, simultáneamente la jueza o el juez fijará la pensión de alimentos correspondiente que, mientras dure la medida de amparo, deberá satisfacer el agresor, tomándose en cuenta las necesidades de subsistencia de las personas perjudicadas por la agresión;

4. Todo lo relativo a los derechos de niños, niñas y adolescentes de conformidad con la Constitución de la República, los convenios internacionales, el Código de la Niñez y la Adolescencia y más disposiciones legales vigentes, excepto lo relativo a adolescentes infractores.

Conocer y resolver en primera instancia las causas relativas a los adolescentes infractores en los cantones en los que no exista juez o jueza de adolescentes infractores.

5. Las demás que establezca la ley.





Hubo inversión, pero no necesariamente se ha garantizado especialización, como se ha demostrado anteriormente, más bien se han disuelto los rasgos de especialización que existían anteriormente, como los juzgados de la niñez y adolescencia. El principal retroceso en la especialización ha ocurrido en relación al SNDPINA, como ya se ha argumentado suficientemente. Es importante recordar que la especialización permite respetar el momento del desarrollo de los seres humanos, tomar en cuenta que es lo que pueden hacer y qué no, conocer más a fondo sus intereses y sus formas de comportarse, mirarlos como seres integrales, partiendo de que son sujetos de derechos es una obligación tratarlos como tales y adecuar la forma de actuar de las instituciones a ello, no al revés.

La propuesta estatal de política pública, visible hasta el 2014, ha intentado desconcentrar y descentralizar algunas funciones, en opinión, participación y decisión. Mediante derechos constitucionales, leyes como la de modernización y normativas como el Código de la Niñez y la Adolescencia, o la COOTAD (Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Desarrollo), se volvieron aún más posibles las condiciones para la concreción de la Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, a nivel local.

Los GADs, funcionalmente, pueden trabajar con los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia (hoy en

transición a los Consejos Cantonales de Protección de Derechos) y desarrollar, desde sus propias competencias de protección de derechos, ordenanzas específicas adaptadas a las realidades y condiciones particulares. Los Consejos Cantonales de Protección de Derechos perderán especialidad y estarán destinados a atender a todos los grupos de atención prioritaria, ya que responden al Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional, pero también a los Consejos de Género, de Pueblos y Nacionalidades, de Discapacidades y de Movilidad Humana.

Otro viraje en la política pública son las limitaciones puestas a la participación activa, determinante y decisoria de los NNA, en todos los temas que tienen relación con ellos. Limitación que se consolidó al dejar de funcionar el SNDPINA, y con ello, la probabilidad de vulnerar los derechos de expresión y participación, está muy presente, además de hacer caso omiso, a la Convención de los Derechos del Niño y a la propia Constitución, en cuanto a la especialidad necesaria y el interés superior como derechos de niños, niñas y adolescentes.

Los actores entrevistados para este informe, así como quienes han presentado sus opiniones públicamente, o en medios de comunicación, coinciden en que las aplicaciones de la Ley Orgánica de los Consejos para la Igualdad, de sus reglamentos tardarán en aclararse un par de años.

3.2.3. PROPUESTA ESTATAL A NIVEL DE LA INSTITUCIONALIDAD Y FINANCIAMIENTO PARA RESOLVER LAS SITUACIONES DE AMENAZA Y VULNERABILIDAD DE DERECHOS

La institucionalidad planteada por el Estado, a nivel de la resolución de amenazas o vulnerabilidad de derechos de niños, niñas y adolescentes, está contenida en la propuesta que crea el Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional. A nivel local, la LOCNI, mediante la disposición transitoria décima, establece que los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia se convertirán en Consejos Cantonales de Protección de Derechos y cumplirán con las funciones establecidas en la COOTAD. Pero, estos Consejos Cantonales, adscritos a los GAD, tendrán las competencias de garantizar y proteger el cumplimiento de derechos, no solo de NNA, sino que abandonando el enfoque de especificidad e interés superior, se amplían a la protección de los derechos de los sujetos sociales que están protegidos por los Consejos

de la Igualdad Intergeneracional, Género, Pueblos y Nacionalidades, Discapacidades y Movilidad Humana. Otras estructuras, creadas en este período, están relacionadas a toda la institucionalidad jurídica. La reestructuración del Consejo de la Judicatura ha dejado plantadas varias Unidades Judiciales de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia en el país, las mismas que tratarán específicamente los casos de vulneración de derechos en estos campos, por tanto cuentan con jueces y personal especializado, que como ya se ha dicho derogó la especialización exclusiva en niñez y adolescencia. Además el fortalecimiento al acceso a la defensa gratuita, mediante Defensoría pública ha aumentado exponencialmente, siendo un garante más de la protección de los derechos; institución en la cual no tienen especialización en niñez y adolescencia, aunque los Defensores pueden atender pedidos que se relacionen con ellos.

La pérdida de la especialización, supone un retroceso porque no contarán con los suficientes elementos para poder tomar una decisión que realmente garantice el interés superior del niño, niña y adolescente.



La inversión social durante esta administración estatal ha ido en aumento, todo esto basado en los triunfos económicos, el crecimiento de 7 años del PIB con un promedio anual de 4,2%, y un crecimiento industrial con un promedio de 4,3%. Además la recaudación de impuestos en este período es del 173% en relación con el anterior período. Solo en 2013 se cobraron 12.758 millones por tributos. En lo laboral, la ocupación subió 8%, mientras que el desempleo cayó en un 25%, mientras que la inflación siempre se ha encontrado bajo el 2,7% anual. Entonces, retomando los datos que ya fueron expuestos en el capítulo, se puede decir que:

- Entre 2006 y 2013 la inversión social por persona, en salud, educación, bienestar social y deporte, se incrementó en 319,33 dólares. Esto reflejado en tasas como el servicio de saneamiento con un 70,5%, la seguridad social con cobertura llegó al 42% de la población económicamente activa (PEA), las redes de agua potable llegan ya al 77% de los hogares ecuatorianos, mientras que el 94% goza de un adecuado sistema de eliminación de aguas servidas.
- En estos siete años se aumentó en más de tres veces la inversión educativa que en 2006 fue de 1.083,5 millones de dólares y en 2013 de 3.289,8.
- Más de 9 mil millones de dólares ha invertido el Gobierno actual en salud, lo que triplica al desembolso hecho en las cuatro administraciones anteriores juntas.
- La Misión Manuela Espejo entregó 507.690 ayudas técnicas entregadas a 230.119 personas. Además, se construyeron 8.864 soluciones habitacionales.
- Para el presupuesto 2015, aprobado por la Asamblea Nacional, los Consejos de la Igualdad contarán con un 8,97% del presupuesto “Otras Instituciones del Ejecutivo”, cuyo total es de 16.878 Millones de dólares¹⁵⁵.

Estos recursos permitirán, en lo referente a la protección de derechos de niñez y adolescencia, la implementación de casas de acogida públicas, además de centros de fortalecimiento y programas de asistencia.

¹⁵⁵ ECUADOR INMEDIATO. “Asamblea Nacional Aprobó presupuesto de \$36.317 millones para 2015”. Consultado el: 20-11-2014. Disponible en: http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818773566&umt=asamblea_nacional_aprobo_presupuesto_usd_36317_millones_para_2015.

3.2.4. PROPUESTA ESTATAL CON RESPUESTAS CONCRETAS QUE SE OFRECE A LA SITUACIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE ESTÁN EN RIESGO O HAN PERDIDO EL CUIDADO PARENTAL

Al haber desaparecido el Sistema Nacional de Protección Integral de Niños Niñas y Adolescentes, las respuestas concretas del Estado se ven dispersas, o al menos no hay la expectativa de que en un futuro cercano puedan actuar articuladamente, como se proyectaba entre los principales propósitos de la propia creación del SNDPI-NA. Varias Instituciones del Estado, que tienen competencias para la atención a la población, intervienen con acciones aisladas. En el caso concreto de la atención

para niños, niñas y adolescentes que están en riesgo o han perdido el cuidado parental, a más de esa falta de coordinación, se evidencia que son atendidos sin mucha intervención o garantías de parte del Estado.

El asistencialismo aún se ve reflejado en acciones como del MIES que cubre únicamente rubros de alimentación y educación a niños, niñas y adolescentes en riesgo de perder el cuidado parental o sin cuidado parental. A su vez destina los sistemas de casas de acogimiento, al soporte brindado por Organizaciones No Gubernamentales, como Aldeas Infantiles SOS.

Si bien es cierto que parte del financiamiento viene de las entidades estatales nacionales y locales, casi el 50% llega de la autogestión que la ONG pueda realizar para cubrir las necesidades que tiene.

Gráfico 69

Fuentes de Financiamiento

FUENTE	N.
Entidades estatales (Gobierno Central, Gobierno Local)	21
Autogestión (Benefactores, recaudaciones y donaciones)	19

Fuente: Encuesta a Casa Hogar
Elaboración: Consultoría



Los problemas de financiamiento son diversos, pero los que más resaltan son la escasez del recurso económico para las necesidades de funcionamiento, además que su presupuesto debe ser justificado, por lo que los gastos están destinados a ítems preestablecidos y no pueden cubrir otras necesidades que las casas hogar tengan.

Gráfico 70

Problemas en el financiamiento

	SI	NO	TOTAL
Escaso para las necesidades de funcionamiento	115	8	23
Llega retrasado	7	16	23
Puede usar para unos gastos y no para otros	14	8	22
Otros problemas	15	8	23

Fuente: Encuesta a Casa Hogar
Elaboración: Consultoría

Gráfico 71

Otros problemas en financiamiento

Inseguridad benefactor	2
Falta recursos para atención (Autogestión no es suficiente)	5
Fondos seguimiento a jóvenes que han alcanzado su autonomía	1
Caja chica para gastos del equipo técnico (copias, llamadas, movilización,) y manejo de casa	6
Falta de recursos para medicinas de especialistas	1
Becas insuficientes para restituir derechos	1
Falta aporte para infraestructura y muebles	2
Falta rubro para actividades extracurriculares	1

Fuente: Encuesta a Casa Hogar
Elaboración: Consultoría

Además de ser insuficiente el financiamiento, este cuadro revela las otras dificultades, la principal el retraso que se registra en el envío, entre otros.

Es decir, el Estado no está dando respuestas concretas, las mismas están siendo procesadas por ONGs, que fortalecen y operativizan la protección y restitución de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes que están en riesgo o han perdido el cuidado parental. Se han preocupado del apoyo, los espacios, los equipos y personal capacitado, vincular a NNA a la resolución de sus problemáticas, la coordinación interinstitucional, la planificación, el trabajo en territorio con las familias y los protocolos de reinserción y estándares de calidad.

Gráfico 72

Buenas prácticas de las instituciones

PRÁCTICA	N. CASAS HOGAR
Brindar apoyo a los NNA que han sido vulnerado sus derechos y restitución	5
Espacio adecuado para brindar una buena atención integral y personalizado de base familiar (Social, educacional, psicológico, legal, nutricional y recreacional)	12
Equipo capacitado e interdisciplinario	9
NNA actores en resolución de su problemática	3
Apoyo interinstitucional (Gobiernos locales, central, privados)	4
Planificación (Metodologías y evaluación permanente)	4
Desinstitucionalización de niños	1
Trabajo de familia en territorio (Focalizado) y trabajo comunitario	2
Visión humanista y apoyo en valores	4
Buscar la reinserción como primera opción	5
Buen trato, protocolo de atención y estándares de calidad	4

Fuente: Encuesta a Casa Hogar
Elaboración: Consultoría

Los beneficios como las limitaciones de los procesos de protección y restitución del derecho a vivir en familia también han sido asumidos por las ONGs, como es el caso Aldeas SOS. Estas organizaciones han trabajado por brindar atención integral en restitución de derechos, atención emocional, reinserción, capacitación, garantías y prevención. En muchos de los casos este tipo de instituciones debe lograr superar limitantes estructurales a

los sistemas sociales, como la falta de apoyo de la familia de los NNA, la negligencia de los espacios burocráticos, la falta de recursos para la implementación de proyectos, la inestabilidad económica o de personal adecuado, la revictimización institucional a NNA. Fortalezas y debilidades que suelen ser en un lastre para la resolución de los problemas de niños, niñas y adolescentes que están en riesgo o han perdido el cuidado parental.

Gráfico 73 Acogimiento institucional (Beneficios)

BENEFICIOS	N. CASAS HOGAR
NNA tienen atención que en su familia no pueden tener (restitución de derechos)	9
NNA recuperan autoestima y su vida en la cotidianidad	4
Se cultiva vínculos familiares y/o hermandad	3
Familias acceden a mejoramiento situacional con los hijos (Cambia y dinámica familiar)	5
Calidad y calidez en la atención (Atención integral)	3
Evitar callejización de NNA	1

Fuente: Encuesta a Casa Hogar
Elaboración: Consultoría

Gráfico 74 Acogimiento institucional (Limitaciones)

LIMITACIONES	N. CASAS HOGAR
Falta de familia	3
Dificultad para trabajar con ciertas familias	2
Falta de celeridad (Negligencia) en los procesos legales	7
No saber donde acudir con los NNA que requieren atención especializada	2
Falta de recursos para culminar nuevas propuestas de atención	5
Limitación en el desarrollo	1
Rotación en el personal que genera inestabilidad en NNA	1
NNA expuestos ser revictimizados en las instituciones	2
Capacitación a profesionales en capacidades especiales	1
Escaso personal técnico	1

Fuente: Encuesta a Casa Hogar
Elaboración: Consultoría

Al problema de financiamiento, se suman otros relacionados con la falta de una capacitación que actualice de forma permanente al personal que atiende directamente a los NNA, tarea que debería ser asumida por el Estado Ecuatoriano. Tampoco en los organismos de la sociedad civil hay propuestas de capacitación alternativa, porque es un tema muy especializado, el mismo que no ha desatado una iniciativa ciudadana ni de ONGS, está restringido a los organismos especializados en el tema y estos, como se ha dicho, no tienen recursos.

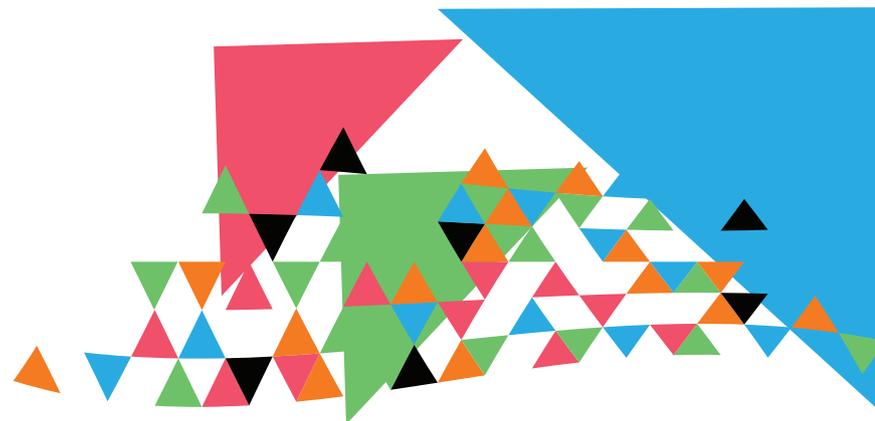
Otro ámbito que presenta serias limitaciones es el seguimiento y control que requieren este tipo de instancias, porque el Estado no tiene recursos para contar con el personal necesario que realice estas acciones. Los abusos y la negligencia en la atención se conocen de muchas maneras, pero se desconoce si el Estado actúa para resolver y parar estas situaciones.

Los Consejos de la Igualdad deberían tener un sistema que les permita coordinar con los Consejos Cantonales

de Protección de Derechos algunas de estas tareas, por la capacidad de actuar en el nivel local en coordinación con los ministerios competentes, pero eso aún no ha sido pensado ni desarrollado.

Se debe resaltar el trabajo local y descentralizado con los GAD, los mismos que mediante sus funciones de protección de derechos, en trabajo conjunto con los Consejos Cantonales de Protección, pueden generar Ordenanzas de Protección Integral y Restitución de Derechos para Niños, Niñas y Adolescentes. Ellos serán los garantes para el acceso a los servicios públicos gratuitos de Defensa Pública, Educación, Alimentación y Salud. Pero lo que se debe cuestionar ahí es la capacidad de participación que se les permita tener a NNA, como a sus movimientos.

No se quiere profundizar en este análisis, porque en el Capítulo 2 también se abordan varios aspectos referidos a la situación de los NNA sin cuidado parental.





**IDENTIFICACIÓN
DE LA PERTINENCIA O NO
DEL FUNCIONAMIENTO
DE LOS PROGRAMAS DE
ACOGIMIENTO INSTITUCIONAL
Y FORTALECIMIENTO FAMILIAR
QUE ACTUALMENTE EJECUTA
ALDEAS INFANTILES SOS**



CAPÍTULO 4

4.1. Análisis de los programas que actualmente Aldeas Infantiles SOS está ejecutando en las provincias de Pichincha, Imbabura, Esmeraldas, Manabí, Guayas y Azuay, son pertinentes y responden a las necesidades de sus territorios en cuanto a prevención, protección, acogimiento y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que están en riesgo o han perdido el cuidado parental.

Aldeas Infantiles SOS está en un importante proceso de cambio desde hace algunos años. Su modelo de gestión en las provincias de intervención tiene modalidades parecidas, por lo que se abordará el análisis de forma conjunta, tomando en cuenta las diferencias que sean pertinentes resaltarlas.

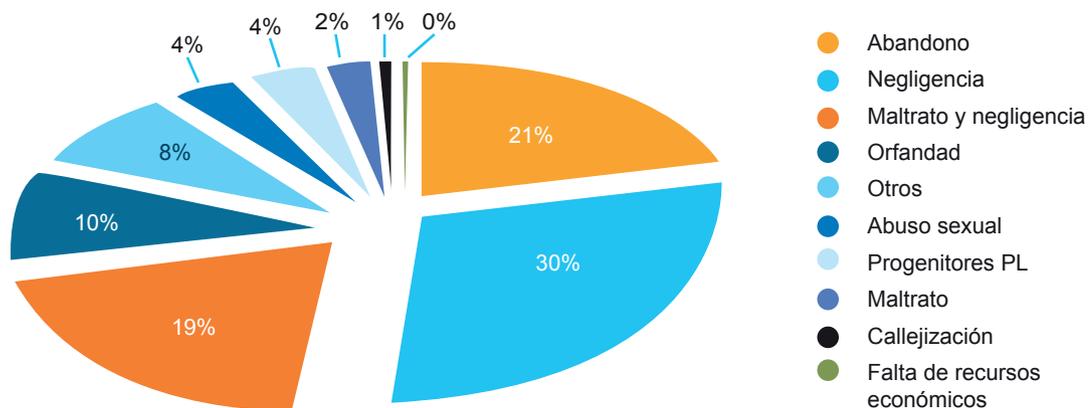
Esta evaluación se presentará de forma activa, analizando, reflexionando y concluyendo en base de la información recabada y la percepción actual de los miembros de la Institución, que permitirá arribar a las propuestas de cambio de manera contextualizadas y pertinentes.



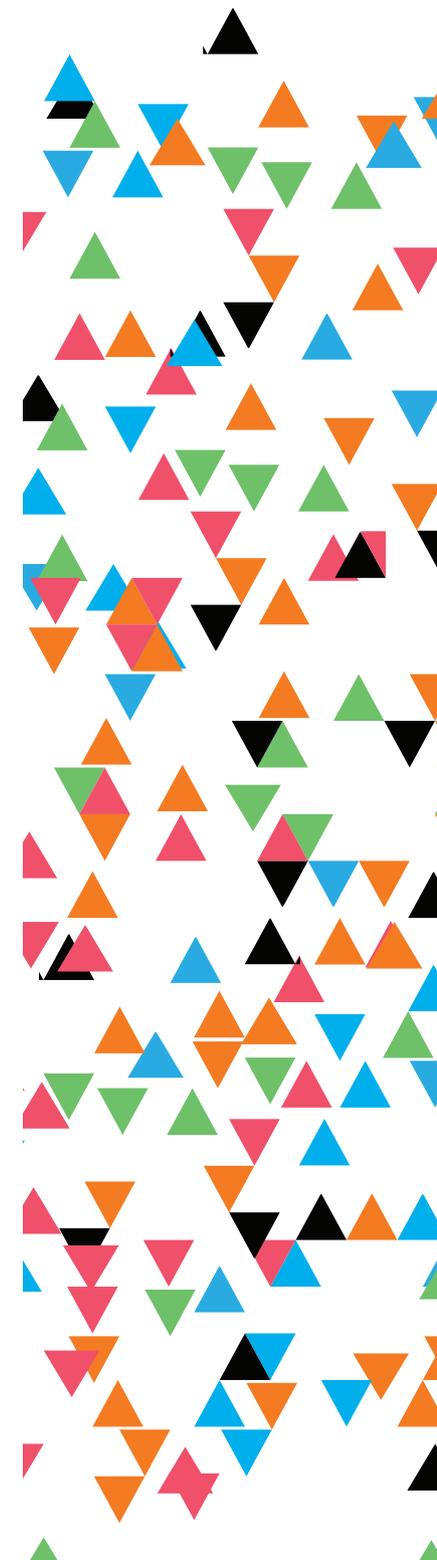
Ya se describió anteriormente las razones por las cuales los niños, niñas y adolescentes se encuentran en las instituciones de acogimiento, estas no son diferentes en el caso de Aldeas SOS; sin embargo, para mayor precisión se expone a continuación las causas sistematizadas por la Dirección Nacional.

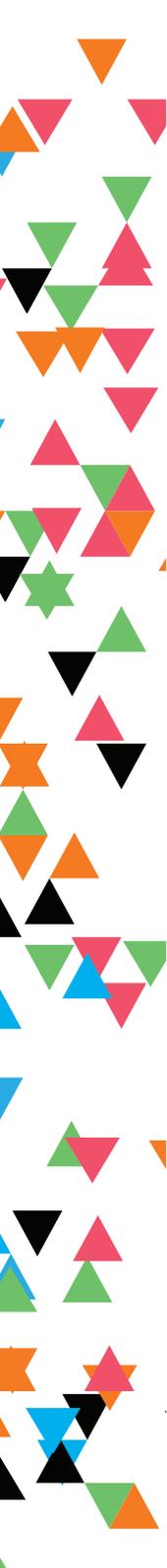
Gráfico 75

Motivo del ingreso a Aldeas Infantiles SOS a nivel nacional



Fuente: Aldeas SOS Ecuador
Elaboración: Consultoría





Las causas están relacionadas a la falta permanente de cuidado parental, el 31% de los motivos, según el gráfico expuesto, son el abandono (21%) y orfandad (10%). Las otras tienen como común denominador las violentas e inadecuadas prácticas de los padres y/o la desestructuración de los hogares: negligencia (30%), junto con maltrato y negligencia (19%), solo maltrato (4%), abuso sexual (3%), lo que totaliza un 56%. A este porcentaje se podría sumar el 13% restante, porque son categorías que no están relacionadas con abandono u orfandad, dando un total del 69%. Esta conclusión es muy importante el momento de definir cuál debería ser el modelo de gestión, las formas de trabajo, la especialización del personal, etc.

Es importante resaltar que los datos del gráfico tienen algunas limitaciones: se nombra el mismo contenido con dos nombres, se pone al mismo nivel causas y efectos, etc. Señalamos esto porque impidió llegar a otras conclusiones, pero la información de las entrevistas permitió complementar el análisis.

Una primera constatación: las causas han cambiado mucho a lo largo de los años, han aumentado y son muy variadas.

De acuerdo con el Director de Cuenca, las causas por las cuales los niños, niñas y adolescentes pierden el cuidado parental, parecerían ser las mismas en el sector urbano y en los cantones más ligados a lo rural. En el sector urbano aumentan las variables que complican aún más la situación para los niños, niñas y adolescentes, en “Sigsig las causas pueden resumirse en dos: el tema del alcoholismo y la violencia intrafamiliar. Acá en Cuenca hay otras condiciones asociadas siempre a la disposición de los papás para hacerse cargo, y otras causas como: la

violencia, el alcoholismo, lo económico, existe todavía muchísimo maltrato como origen de causa, niveles de abandono y negligencia”.

Para la Directora de Aldeas de Quito, no es una sola causa la que hace que un NNA adolescente sea institucionalizado, “tienes abandono más callejización y vulneración sexual, otro tipo de violencia, y captaciones para distintos tipos de trata por ejemplo... es una cosa bastante invisible todavía, aún los juzgados asumen esto como negligencia, tenemos varios casos de niños que vienen de ámbitos delincuenciales donde son los campanas de los papás, donde beben con la mamá y el juzgado los califica como negligencia. No hay una determinación de trata todavía, si es que viene desde la familia... El año anterior nos enfrentamos a dos casos de trata en mujeres adolescentes... ¡No podemos, es un monstruo! Son mafias organizadas, es una cosa tenaz, tenaz”. En efecto, se debe tomar muy en cuenta, el nivel de complicación y peligro para el personal de Aldeas SOS, porque como se dice son grupos criminales.

En Esmeraldas “han aumentado las causas, con mucho énfasis hay ahora problemas intrafamiliares, familias drogo dependientes, violencia, abuso sexual”. En Ibarra “existen otras situaciones de riesgo, el riesgo en lo urbano es distinto al riesgo en lo rural; una de las cosas que veo como riesgo en lo urbano es el abandono emocional al que están expuestos los niños, más que al abandono físico, el abandono emocional que genera otro tipo de complicaciones y otro tipo de problemas de conducta, como involucrarse en temas de bullying, en temas de consumo de drogas a muy corta edad que es producto de un abandono emocional de padres ocupados, de padres ausentes”. En “Manabí ha aumentado muchísimo el tema de trata, creo que el tema de violación es un tema

fortísimo, lo que más me preocupa es que está tan asentado en la cultura que dicen es normal: Déjale no más que le violen, déjale que pase esto porque es el papá, así mismo es esto. Entonces hay un tema cultural muy, muy sesgado donde ellos consideran patrones culturales negativos para el desarrollo de los niños, donde todos dejamos hacer dejamos pasar también”.

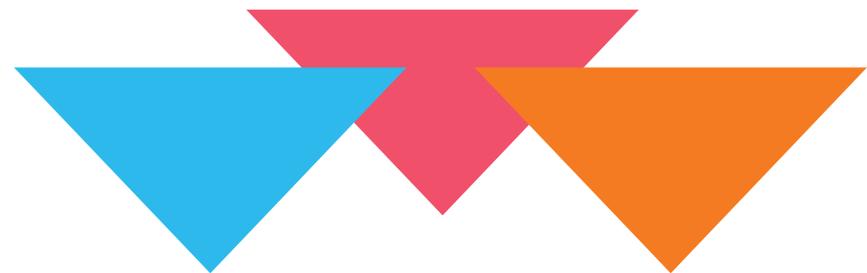
La callejización parecería es una condición común a algunos NNA antes de ser institucionalizados, esto significaría que no salen directamente de sus hogares a las instituciones, pasan por un período en las calles, y la duración de este período marca definitivamente su condición emocional y de comportamiento, lo que a su vez influirá significativamente para su integración en la casa hogar y puede tener consecuencias en los otros NNA. De esta condición nos relatan expresamente en Quito, Portoviejo y Esmeraldas, pero se podría pensar que en las otras 3 ciudades (Guayaquil, Cuenca e Ibarra), algunos NNA podrían haberlo experimentado.

La pobreza es una causa directa para la institucionalización y, a su vez, es un factor que gravita en la base de estos problemas: pobreza producto del desempleo, que les lleva a dedicarse, en algunos casos, al tráfico de drogas y a la delincuencia, generando familias muy desestructuradas con serias limitaciones para hacerse cargo de sus hijos e hijas. En algunos casos, se suma la marginalidad en la que ya han vivido por algunas generaciones ciertas familias, lo que complica aún más la situación de los niños que procrean. A la pobreza y marginalidad se suma, como explica la Directora de Esmeraldas, “el abandono de los gobiernos” a ciertos sectores geográficos donde se concentran determinados grupos humanos, como es el caso de Limones en Esmeraldas, donde justamente habitan este tipo de familias.

Al respecto, el Director de Portoviejo señala casos en los cuales se ha hecho necesario el acogimiento porque según las madres les quitaron el bono, y eso no les permitió seguir manteniendo a sus hijos o hijas. La pobreza al parecer sigue siendo una causa para el acogimiento.

Con estos elementos, quedan descritas con más detalle las causas por las cuales los NNA son institucionalizados actualmente, lo que ha cambiado radicalmente a este tipo de entidades. Cambio institucional, que se ha ido forjando a lo largo del tiempo, generado porque la realidad de las familias fue modificándose, provocando más y nuevas violaciones de los derechos de NNA, lo que definitivamente, debería llevar también a un cambio radical en las formas de gestionarse de las entidades de acogimiento y sobre todo, en el tipo de protección que brinden a los NNA.

El Director de Ibarra, realiza una conclusión en la misma línea de análisis, él plantea que “ahora vemos que las causas se están diversificando pero las respuestas son muy pocas, hay mayor especificidad en niños y niñas vulnerados sus derechos pero hay un mismo modelo, es decir, posiblemente los modelos que tenemos las organizaciones no están respondiendo a todas las necesidades de los niños”, a la especificidad de la violación y de la realidad de cada uno de los NNA, diría esta Consultoría.



Este tipo de instituciones, fueron diseñadas para atender a los NNA sin cuidado parental, por eso se las concibió y funcionaron así: tiempo completo, alojamientos, atención de la alimentación, equipos administrativos y operativos para ello; pero al momento la gran mayoría, el 69 % de los niños en acogimiento institucional tienen una familia propia o al menos uno de los padres, de hecho un 56%¹⁵⁶ de ellos, se encuentran con sus progenitores, con una frecuencia diferente, en cada caso. Un NNA que ha sufrido abandono no debería estar junto con quien ha sufrido un caso de trata; un NNA que ha sufrido de abuso sexual no debería convivir con quien ha sufrido de maltrato. En cada caso los NNA podrían tener otro tipo de requerimientos de atención especializada, a los cuales no necesariamente están encontrando respuestas por la forma de organización actual. Requieren apoyo especializado para enfrentar y resolver los traumas que les provoca la conflictiva vida familiar que tienen, la violencia de la que han sido objeto, etc. Y no encuentran esta atención especializada, porque las instituciones no tienen esas capacidades.



¹⁵⁶ Se ha sacado este %, en base a los datos de 4 de las Direcciones, que fue posible comparar la información.

4.1.1. DESCRIPCIÓN ANALÍTICA DE LAS MODALIDADES EXISTENTES

De forma permanente, el equipo de Dirección de Aldeas Infantiles SOS analizó esta realidad e inició un proceso de cambio, en función de esos elementos se estructuran ahora las modalidades que mantiene la Institución en las diferentes provincias. Es importante resaltar que el proceso que se analiza es un proceso de transición, esto permitirá entender la lógica de abordaje de esta investigación y de la propuesta de cambios.

Una de las primeras innovaciones fue el incluir una estrategia de prevención, modalidad que se le conoció como “Fortalecimiento familiar”, para ello asumieron la administración de unidades de atención de desarrollo infantil, en coordinación con el MIES, y se ha impulsado en todas las áreas geográficas de intervención de Aldeas SOS.

La prevención se asume a través de hacerse cargo de la administración de las unidades de atención de desarrollo infantil, ahora Centros Infantiles del Buen vivir (CIBV), pero en el caso de Cuenca también la prevención se cumpliría, actuando en las cárceles para dar protección a los NNA hijos de personas que han perdido su libertad. Esta modalidad también se la aplica en Portoviejo.

Los CIBV son centros de cuidado diario de niños y niñas menores de 4 años, se les ofrece alimentación, primeros auxilios y cuidado en salud, recreación y estimulación temprana. Se ofrece a las madres de familia, capacitación en distintos aspectos relacionados con la crianza y formación de sus hijos e hijas. Se prioriza la atención a los hijos e hijas de madres que trabajan. A más de estas acciones propias del modelo CIBV, las Aldeas SOS implementaron otras acciones orientadas a las comu-

nidades y a las familias. Profundizaron un seguimiento bastante más personalizado para familias que pudieran tener problemas de inestabilidad, desintegración, etc., y acciones dirigidas al conjunto de las comunidades, en la misma lógica, de prevención de situaciones familiares que provoquen que un niño, niña o adolescente, se quede sin cuidado parental.

El asunto a evaluar es si fue correcta la decisión de hacerse cargo de la administración de los CIBV, sí en efecto se logró a través de esta estrategia, fortalecer en las familias su capacidad de hacerse cargo de sus hijos e hijas y prevenir las causas que después generan falta de cuidado parental. En base al conocimiento a fondo de las familias que acceden a unidades de atención de desarrollo infantil, por parte de esta Consultoría, se considera que no fue la mejor decisión el acudir a ellas, porque mayoritariamente son familias con un nivel de estabilidad del hogar y sobre todo de acceso a trabajo, por lo que deben encargarse a sus hijos e hijas para cumplir con esas responsabilidades. Se desprende de lo anterior que Aldeas SOS no tuvo oportunidad, administrando CIBVS, de actuar en la amplitud y profundidad que esperaban hacerlo para prevenir la falta de cuidado parental, pero les permitió idear el modelo comunitario de intervención.

Una de las entrevistadas considera una fortaleza del trabajo con los CIBV: “el poder identificar familias que están quizás en una situación próxima a perder la custodia de sus niños por situaciones extremas de riesgo, por no ejercer bien el cuidado parental”. Pero, a continuación señala como una debilidad “que a veces nos sesgan la intervención, porque estamos centrados solo en el CIBV y no hemos hecho un trabajo a nivel local, donde podemos trabajar con fuerza con los líderes de la comunidad y establecer todo un proceso de empoderamiento, para

que ellos sean como veedores y puedan exigir y trabajar por los niños a nivel de esa comunidad, entonces ahí viene que conozcan las rutas de denuncia, que puedan identificar situaciones de maltrato, de riesgo, de abandono, que puedan estar ahí, entonces creo que eso nos ha limitado”.

Una vez que se ha hecho conciencia de estas limitaciones, se ha comenzado a profundizar más en el trabajo con las comunidades y las familias disfuncionales, dónde están instalados los CIBVS. Después de los contactos con el conjunto de la comunidad, se hace un diagnóstico comunitario, se conforman comités familiares, se hace un plan comunitario y se lo implementa. En relación con las familias informan que: “focalizamos estas familias y hacemos planes globales de familia y hacemos seguimiento a las familias focalizadas”, según explica la Directora de Quito.

Es indudable que estas estrategias de prevención no solo que llevó a Aldeas Infantiles SOS en el camino de la prevención, sino que le abrió hacia afuera, hacia la realidad de las familias y de las comunidades, les sacó de las cuatro paredes de la Institución, creando las condiciones óptimas para el cambio, lo que les permite continuar hasta ahora en ese empeño. De otro lado, Aldeas Infantiles SOS se probó a sí mismo que puede dar aportes a otras instituciones como el MIES, enriquecer a los programas, incrementar la inversión para sus programas, en suma un conjunto de fortalezas que deberán ser incluidas posteriormente en la propuesta de profundizar el cambio. Un aspecto en contra, es que se les acumuló tareas administrativas que restó tiempo para el trabajo comunitario, sobre todo en el caso de los CIBVS. La sistematización de lo logrado en función del propósito, podría ser de gran utilidad para los nuevos momentos que se prepara a vivir Aldeas Infantiles SOS.





En la lógica de las modalidades de acogimiento familiar, Cuenca y Portoviejo seleccionan otro proyecto social del MIES, que lo operativizan a través de un convenio. El Director de Cuenca, relata: “es un proyecto que lo trabajamos con los niños hijos de personas en conflicto con la ley, que están en reclusión y que requieren de apoyo, sobre todo a través de sus familias extendidas”. Según describe, una de esas familias se queda con los niños y de esa forma se ha evitado la institucionalización” en la cárcel con sus progenitores.

El programa consiste en la entrega, por parte del Estado, de unas becas de 104 dólares para que la familia, que se hizo cargo del niño o del adolescente, “pueda sustentarse, haciendo la comida, cubriendo la vestimenta, la salud o la educación, depende de lo que ellos necesiten”.

Se cumple con un doble propósito: el primero no institucionalizar al NNA en las Penitenciarias o en las instituciones de acogida, logrando que pase a vivir en las familias extendidas. El segundo, les permite cumplir con el interés de prevención de Aldeas Infantiles SOS, porque se establece contactos con familias y comunidades con claras problemáticas, que les podrían llevar a dejar sin cuidado parental a sus hijos e hijas.

En estas experiencias se encuentran también las semillas conceptuales y metodológicas a profundizar en la siguiente fase del cambio, la vigencia de que lo prioritario es que el NNA se mantengan con su familia; la idea de un sistema comunitario de acogida; la existencia de una coordinación interinstitucional amplia que funciona en los hechos como un sistema de protección de niñez; la atención en el territorio donde viven las familias que parecería que facilitan las intervenciones y las vuelve más pertinentes; y, la generación de una capacidad de protección en las familias y en las propias comunidades, que impide que los NNA sean institucionalizados.

El acogimiento institucional, es una medida judicial dada por un juez, para lo cual, funcionan casas hogar con grupos de un promedio de 8 NNA, a cargo de una madre¹⁵⁷ y una ayudante, personal que recibe capacitaciones permanentes y asistencia técnica de los funcionarios especializados¹⁵⁸ de la propia institución. Según la Directora de Esmeraldas “las madres monitoras son las responsables directas de la familia, la que desarrolla la familia. La tía es un apoyo, comparten las tareas dentro de la casa. Se ponen de acuerdo la mamá y la tía sobre lo que hacen, pero es el hecho que tanto la mamá, como la tía atiendan a los niños en todas las situaciones que se presentan”.

La conciencia sobre la importancia de la recreación en el tiempo libre de los NNA ha crecido en el personal de Aldeas Infantiles SOS, en tanto, expresión de una conciencia del desarrollo de capacidades que estas actividades conlleva y como una forma de participación de los NNA y de contar con su opinión. Tienen salas destinadas a lo lúdico, implementadas con computadoras, con juegos, con videos, tienen patio para los juegos y en algunos casos canchas especialmente adecuadas para diferentes tipos de deportes. Es notorio que las actividades de recreación se basan cada vez más en los intereses y en la decisión de los NNA: organizan campeonatos de fútbol, van a paseos familiares, a la piscina, etc. Participan en desfiles, en fiestas patronales de los barrios donde están instalados. Van a visitar a diferentes instituciones, como por ejemplo al ECU 911, o invitan a que les visiten en las instalaciones de Aldeas SOS, otros jóvenes y adolescentes de variados programas. El propósito no solo es la recreación, sino que tengan acceso a la información, el intercambio de experiencias y el que se relacionen con otros adolescentes, más allá de sus fronteras y amplíen su visión.

¹⁵⁷ La noción de “maternidad social”, mencionada por el Director Nacional, puede ayudar a comprender de mejor forma esta figura de madre en este tipo de centros.

¹⁵⁸ De acuerdo a la Directora de Esmeraldas, “Elas tienen una formación específica que la desarrollan un equipo de madres desde la oficina nacional. Cumplen tres módulos desarrollando temas importantes como salud, como sexualidad, como desarrollo integral del niño específicamente cuidado de temas sexuales. Si aparte de eso el equipo técnico de la filial, también en base a las necesidades y de las dificultades que se presentan van desarrollando talleres temáticos”.

Cuando los niños ingresan a Aldeas, las educadoras y las Trabajadoras Sociales inician un análisis en base al interés superior, para decidir a dónde debe ir y qué hacer para poder restituirlo con su madre; se proponen tener “en los primeros 3 meses, una idea de que va a ocurrir con ese NNA, que tipo de servicio va a recibir, para acortar el tiempo de acogimiento”¹⁵⁹. También se garantizan una valoración psicológica y de salud, este sería un requisito que les sirve incluso, como informe al juzgado. Se

les asegura al 100% de los NNA el acceso a la educación y a la salud. Al menos el 80% vienen con un desfase escolar, por las situaciones que les ha tocado vivir, incluso la misma entrada nuevamente al sistema escolar a veces demora por la actitud de los funcionarios de los centros educativos, que al no comprender la realidad de vida de estos NNA, hacen problema porque no se hace presente físicamente uno de los progenitores, etc., problema que también suele presentarse en el Registro Civil o cuando se requiere sacar cualquier documento personal.



159 Lo dice una Trabajadora Social en la entrevista

Para garantizarles los derechos de educación y salud, hacen uso de los servicios del Estado, pero en situaciones urgentes y emergentes de salud, utilizan servicios privados. Asumen que la dificultad que se presenta en salud, es el acceso a medicamentos que no son gratis y que obliga a tener desgastantes negociaciones individuales por cada caso, frente a la ausencia de convenios con este o con cualquier ministerio a nivel nacional, posicionado y con reglas de juego claras. En educación si es necesario, se les refuerza individualmente, en las Aldeas. La atención odontológica, lo resuelven de variadas formas, por ejemplo con “convenios con el consejo provincial y en casos urgentes vamos a la atención privada”. Se aclara también que algunos NNA, por las violaciones y maltratos a las que han sido sujetos, requieren de forma recurrente atención psicológica, incluso chequeos psiquiátricos, que necesariamente lo tienen que hacer a través del sistema privado, con los consecuentes costos altos.

La siguiente cita de una entrevista a una madre tutora, revela otras dimensiones, más alarmantes aún de esta falta de concienciación, y de las consecuencias que pueden estar teniendo en la relación concreta con los NNA, ella cuando se le pregunta las razones por las cuales está en la institución, contesta que “me apasiona, me apasiona trabajar así con niños especiales, uno escucha por la radio que un niño ha sido vulnerado que un niño ha sido abusado, pero uno escucha de lejos, pero cuando entré a la organización si sabían que los niños tenían problemas especiales pero no me imaginé cuanto, entonces mi reto es sacarlos adelante tanto de sus problemas emocionales como sus problemas que tienen de falencias educativas, problemas de salud, me apasiona trabajar con niño con problemas especiales, es muy bonito, pienso que es una labor social que algún momento dado recibiré algu-

na recompensa que por ejemplo un niño me encuentre en la calle y me diga hola tía!”. Son madres que a renglón seguido dicen los niños “son sujetos de derechos a una educación, a una identidad, tenga derecho a ser atendido si objeción alguna, porque el interés superior del niño es el que prevalece ante cualquier circunstancia. Yo pienso que es bueno que ellos también se den cuenta que tienen derechos pero así mismo que se den cuenta que tienen responsabilidades...”

Lo primero que señala esta madre, es una forma franca de asumir de esta manera a los NNA, que de seguro es bastante más generalizada que lo que aparece, y que revela otra distorsión que se puede estar dando por la actual forma de gestionar los servicios. Lo segundo, el niño sujeto de derechos, revela como no se ha interiorizado, como no se han cambiado los valores culturales, que estos nuevos conocimientos, que pueden quedarse en la teoría, no necesariamente pasan a la práctica.

La participación en las escuelas lo hacen con toda normalidad, como si fueran un NNA más, van en buses, o en “expresos” por los peligros que conlleva el traslado o porque no pueden acompañar a un grupo de 8 NNA una sola madre¹⁶⁰, hacen sus deberes, etc. pero, es común, que los NNA sufran discriminación por el hecho de vivir en las Aldeas SOS, les estigmatizan, los etiquetan como ‘los niños de la aldea’, por parte de los mismos profesores y por supuesto de los compañeros de aula. Incluso, a veces les ponen limitaciones para el ingreso, peor cuando son traídos a medio año lectivo. Nuestros chicos tienen problemas” según la Directora de Quito. En esas condiciones y consecuentes con los derechos del niño, dice que piden “que nos pongan todo por escrito y nosotros se lo hacemos llegar al Ministerio”.



Estas vivencias de intolerancia y de falta de inclusión del sistema educativo, nos comentan en todas las provincias, esto enfrenta a otro reto a Aldeas SOS, porque podría ser un hecho cierto que algunos de los NNA con el nivel de violaciones de sus derechos que han vivido en sus familias, podrían generar algunas dificultades de comportamiento y de relación con sus compañeros. De otro lado, se requerirá también sistematizar la experiencia en la negociación local con los distintos Distritos del Ministerio de Educación, de forma de organizar una estrategia conjunta, que incluya un pedido a las autoridades competentes, de ser necesario una atención individualizada y especial para algunos de los NNA, tendiente a la inclusión de la protección especial en la educación. Si bien, estos son los problemas presentados, también reconocen en algunos distritos, la apertura en recibirlos.

Ha sido una práctica permanente en los servicios de acogimiento, y también sucede con Aldeas SOS, que los NNA suelen pasar largos períodos, porque tanto las autoridades de la institución como los jueces, no hacen el seguimiento necesario a las decisiones tomadas y no encaminan un proceso de reagrupación familiar. Esta situación en las Aldeas SOS comenzó a cambiar radicalmente por el proceso de transformación que vive, y ha sido profundizado a partir de la exigencia del MIES de mantener un control permanente de la situación de los NNA en relación con sus familias, lo que ha promovido una serie de procesos de reunificación familiar, que no se han podido concretar, porque los jueces no revocan la medida.

Aldeas Infantiles SOS ha hecho una seria apuesta por la reintegración familiar, y en el 100% de los casos, impulsa estos procesos con todos los NNA, donde la “familia biológica está presente” según la Directora de Quito, quien

además explica que para la reintegración familiar, “se sigue todo un proceso, con el apoyo de la institución “Red para la Infancia”, con quienes tuvieron un proceso de desarrollo de capacidades de trabajo del equipo. “Ellos nos pasaron algunas herramientas y fue un proceso de formación interesante que nosotros lo estamos aplicando con familias de origen”, continúa la Directora de Quito. Explica los instrumentos que tienen para recopilar la información que requieren para actuar, de forma de asegurar las condiciones para que sea posible la reunificación familiar. Entre los retos más comunes a superar, estarían la falta de vivienda¹⁶¹, la carencia de empleo con la subsiguiente pobreza que esto genera; la inestabilidad emocional, el consumo de drogas o alcohol, la violencia intrafamiliar, etc.; en esas condiciones, Aldeas promovería conexión a redes para trabajo o se les apoya, por ejemplo, con el financiamiento para un micro proyecto. Se actúa en uno de los aspectos claves de la problemática familiar presentada, de forma que genere un efecto positivo en la autoestima de la persona y que se disponga a intervenir en los otros ámbitos deficitarios.

Y no concluyen porque sus progenitores no han tenido capacidad para asumir sus responsabilidades, han pasado de un compromiso a otro, han caído en las drogas, en el alcoholismo, o en la vida fácil, de asumir de cualquier forma no lícita conseguir los recursos, estos son los candidatos ideales para dejar a NNA sin cuidado parental de forma definitiva.

Consideran los entrevistados, que en acogimiento la principal fortaleza es la atención individual que se le da a cada niño y niña, con un equipo de especialistas que están al servicio de las casas hogar; además, consideran positivo también que se les mantiene reunificados a grupos de hermanos, condición que según dicen los propios

¹⁶¹ En esos casos el apoyo de Aldeas SOS, podría ser el facilitar el mobiliario necesario, asunto que en base a la experiencia resultaría ser una fuente de autoestima y de reforzamiento de la dignidad, lo que puede generar sistemáticamente otros resultados.

entrevistados, es solo posible, por la forma de organización de las casas hogar. Y, entre las debilidades “la máxima que hemos tenido es el rol y el ejercicio y los roles de las tutoras de cuidado, porque no logramos tener o todavía no alcanzamos a tener un grupo de tutoras de cuidado que estén altamente capacitadas y que tengan claro cuál es el proceso de protección y restitución de los derechos de los niños”, dice la Directora de Guayaquil.

Siguiendo con la evaluación, el Director de Ibarra señala que “en Aldeas, nosotros tenemos bien asumido el tema de buenas prácticas, el modelo que tenemos nos permite dar atención, mucho más personalizada a los niños. Nos hemos adaptado al modelo de que los niños vivan, mientras están el sistema residencial de acogida, en algo que sea lo más parecido a una familia. Aquí hay actualmente 11 familias integradas por 6 a 7 niños, lideradas por una madre social y con el apoyo de una tía como

figura afectiva, y eso nos permite tener un sistema de buenas prácticas, porque primero los niños viven en una dinámica familiar, eso no te asegura un 100%, pero te permite por lo menos asegurar que los niños están en un espacio afectivo, que lo afectivo es lo principal”.

Descripción, que refuerza y amplía la concepción de “familia”, implícita en este modelo, que permite continuar con la reflexión sobre si este tipo de instituciones han podido cumplir con la condición de ser “casas con el calor de hogar, que no son como albergues institucionalizantes, sino que tenemos casas donde hay un grupo de 6 a 8 niños máximo y donde hay dos tutoras de cuidado que están haciendo un vínculo de acercamiento de afecto, de cuidado, de protección con estos niños que están institucionalizados”, como plantea una de las entrevistadas¹⁶².

162 Directora de Guayaquil



Este es una de las reflexiones claves, realmente no puede una institución reemplazar a un hogar, actuar como una familia, cuando el principal cambio que ha realizado, es la reducción del tamaño de la misma, es decir, se dejó menos NNA en cada casa hogar, pero han mantenido intacto el resto de elementos de la dinámica de acogimiento institucional. Nos referimos, a las siguientes características que se mantienen intactas: sigue siendo la función fundamental dar acogimiento, cubriendo las necesidades más elementales, se hace referencia a la alimentación, al alojamiento, la vestimenta, la salud y canalizar su acceso a la escuela, etc., no se da atención especializada que requieren. La atención y protección diaria a cargo de personal no profesional, cuando lo que la gran mayoría requiere es una protección especial por la causas de ingreso. El sesgo burocrático y administrativo en las acciones formativas que se realizan con los propios NNA, a quienes por ejemplo se les pasa un formulario para que registre ahí, su “plan de desarrollo”. Y, por último, el peso de lo institucional (mantener el personal, conservar las edificaciones y dar curso a los trámites) es lo que sigue determinando en último término el quehacer institucional.

De alguna forma, esta comprensión del modelo, le hace juego a lo que esperan muchas familias de este tipo de instituciones: el “deme criando”¹⁶³, es muy común en algunos sectores pobres. Y tal parece que Aldeas Infantiles SOS hubiera organizado esas familias que les sustituye. Esto se ve reforzado “cuando vienen a visitar a los niños y ven en qué condiciones están y para ellos es como “yo no les puedo dar eso, mejor están allá que acá conmigo” esa es la limitación para mí; la familia piensa que mejor se queden en Aldeas”¹⁶⁴.

Una trabajadora Social, da también otros elementos sobre esta importante enfoque de análisis, “como límite lo que nosotros tenemos, es una mala herencia de casos, estamos con chicos que tienen de acogimiento 8 o 10 años, que entraron con un imaginario y una oferta de que los niños llegan a acogimiento y de aquí salen a los 18 años, y tenemos de esos casos un 30%, entonces es difícil trabajar ahora con la reinserción, porque las familias tienen claro que les ofrecieron cuidar al niño hasta los 18 años, y tenemos esa resistencia de las familias a hacerse responsables antes de que el niño cumpla los 18 años”. Esta situación es importante analizar más a profundidad, porque ahí están una de las bases culturales que hay que desterrar dentro del propio equipo de trabajo de Aldeas. A lo que se podría también sumar el hecho anecdóticamente triste de que estas madres, se hace referencia a las madres sociales de las Aldeas SOS, dejan en la orfandad temporal, a sus propios hijos, para estar con estos otros NNA.

Otra dimensión del problema, lo señala una educadora, es la distancia que adquieren en relación con la cotidianidad de la vida de una familia, de una “vida normal” de una familia “porque aquí es como tenerles en una burbuja, bien cuidaditos ellos no tienen la visión de afuera, de cómo es una familia, de donde viene el dinero, de como otras familias trabajan para sustentar a su familia, etc.” En resumen, hay una distorsión real, de la vida en familia, que puede perjudicar también a ellos, en el futuro.

En algunas ciudades, a partir de Guayaquil donde se realizó la primera experiencia, se han movilizad a los barrios con las casas hogar, de donde son oriundos algunos NNA, para acercarlo con sus familias. Esta movilización se realiza por un período de tiempo determinado,

163 Como lo plantea en su entrevista un Facilitador Juvenil
164 Lo plantea una Madre Tutora.



según la planificación que se haya realizado en función de los propósitos de restitución que se persiguen. En ese sentido la posibilidad de dejar ese barrio siempre estará presente como lo dice Teresa Arias¹⁶⁵ “estamos como organización, intentando desde hace 2 años, ir reduciendo lo que es el circuito cerrado. A través de un estudio de factibilidad queremos mirar si es que la realidad de esa comunidad, requiere o no los servicios que por ahora tenemos. Si no los necesitan pues nos vamos”.

El esfuerzo de esta última iniciativa en ningún momento, estuvo en variar sustancialmente el modelo de gestión anterior, la diferencia estuvo en la ubicación territorial y por tanto, lo siguió marcando el esfuerzo que se puso inmediatamente en la reinserción familiar, - que coincidió en el tiempo de aplicación- que al momento parecería está permitiéndoles realmente una reducción del # de casas,

Esta experiencia fue replicada en Ibarra, donde su Director nos dice que “existe el sistema de Casa en Comunidad que ya se ha implementado dentro de Aldeas SOS, que funciona con las mismas casas SOS pero ubicadas en comunidades protectoras, que se definen después de un estudio para que los niños se puedan desarrollar, tengamos servicios básicos, etc.”.

La evaluación de la aplicación de este modelo es positiva en determinados aspectos, aunque haya traído algunos problemas de convivencia con los vecinos, ha sido una opción que brinda una dosis de “normalidad” a la vida de los NNA y les permite mantener o reanudar las relaciones con sus familiares, al acortar las distancias. Se podría hablar también, de pertinencia territorial que rescata en los NNA un sentido de pertenencia importante, elemento que también se deberá tomar en cuenta en su momento en las propuestas que se hagan más adelante. Pero,

en relación a aportar significativamente con el cambio del modelo de atención no representó en los hechos un avance real, disminuyó la carga administrativa/burocrática cercana a la vida de los NNA, pero no varió las acciones de atención/protección especial que ellos requieren.

Antes de terminar este análisis de las modalidades, es importante nombrar otras, que tienen como común denominador, el basarse en una creciente autonomía de los adolescentes, quienes van asumiendo progresivamente su vida, con la ayuda de la institución y en algunos casos, de la familia. Se hace referencia a la “Preparación para la Autonomía con Asistencia de la Familia” Y “por último, tenemos el modelo SOS tradicional que es funcional para cierto tipo de niños cuyas posibilidades realmente están agotadas para volver con su familia o ser adoptados y que pueden estar encaminados a su autonomía”, comenta el Director de Ibarra. Al respecto, la Directora de Guayaquil, plantea que tienen ya “en este momento una modalidad alternativa que no sé qué nombre ponerle, están 4 adolescentes viviendo juntas, hermanas, una con 18 años, la siguiente con 17, 15 y 12, están viviendo apoyadas por una persona que atiende parte de sus necesidades, pero sobre todo desarrolla la parte de la autonomía de ellas fuera del circuito cerrado y tenemos una casa en comunidad con una familia a la que le hemos contextualizado y está más cerca de la reinserción de lo que estaba cuando vivía acá, es una familia con 5 miembros, todos hermanos que están relacionándose de manera más cercana con su familia descontextualizándole de la institución, para ponerle dentro de un contexto más cercano a la realidad”. Al igual que se señaló hace un momento, en estos procesos también podemos encontrar insumos que servirán en su momento, para implementar la propuesta de la siguiente etapa del cambio institucional.

En Cuenca, el próximo año (hablan del 2015), desarrollarán una modalidad alternativa, que es la familia acogiente. Habrá que ver en la práctica cuáles son los procedimientos y procesos metodológicos que se han propuesto para esto, pero que sin duda, es otro insumo, como se ha repetido por muchas veces, para la próxima etapa del cambio.

La adopción es una opción para muchos NNA sin cuidado parental. No es una responsabilidad de Aldeas, pero hay una continua articulación en algunos momentos del proceso de adoptabilidad. Por ello, es necesario también decir unas pocas palabras, sobre el rol que ha tenido hasta el momento, para lo que se copia textualmente al Director de Aldeas SOS de Cuenca: “nosotros la tramitamos con toda la prontitud del caso, cuando se requiere, cuando no existe ya esa posibilidad del retorno a su familia, ni existe un referente con el que se pueda trabajar. Y si tenemos algunos casos de interés y de éxito de adopciones”.

El Programa de Protección, casi no fue visibilizado por los entrevistados, es el Director Nacional que con detalle explica al respecto “es una política de protección infantil, que aborda los casos de nuestra propia desprotección, de lo que ocurre dentro de nuestra organización. Por ejemplo, tú te recuerdas muy claramente del tema de Guayaquil, que ha sido complejo, por lo tanto nosotros instalamos la política de protección infantil para que sea un entorno protector que tengan los niños al interior de la organización. Por lo tanto esta política, está en función de la denuncia pero fundamentalmente de la prevención. Vale decir que el trabajo en que he insistido en particular, es que no solo sea un abordaje de que ese niño tuvo algún grado de desprotección, hubo alguna negligencia, hubo alguna omisión al respecto del tratamiento con él y

el abordaje al tema de la denuncia, de la investigación en sí, no lo podemos dejar de lado, pero para mí el foco tiene que ir desde el punto de vista de evitar que eso ocurra. Es fácil denunciar, ya ocurrió el problema y listo, pero no, el tema es que no ocurra”. Más adelante señala “si un niño abusa de otro, hay 2 víctimas necesariamente, entonces ¿qué es lo que está pasando? De repente nos vamos a encontrar con que el que abusó del otro ha sido abusado poco menos desde que nació. Entonces ¿qué estamos haciendo con eso?, tenemos que cuestionarnos también las cosas que están ocurriendo. Nosotros como organización tenemos que también darnos esos mecanismos internos”.

Para casos así hay un comité de protección infantil, “integrado por la trabajadora social, el psicólogo, el director, una educadora o una tía, donde se reúnen a analizar este tipo de situaciones que están ocurriendo y disponen acciones al interior de cada uno de los programas. Y en algunos casos incluso una o un joven que puede integrar el comité de protección infantil. Tiene distintos componentes también, cada programa se ha dado el hecho de que exista un comité que analice los casos. Se están reuniendo por lo menos una vez cada 15 días y si hay hechos, canalizar las veces que sea necesario, si hay situaciones complejas que aparecen, pero ellos tienen la obligación de disponer medidas de orden preventivo regidos por nuestra oficina central”.

4.1.2. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL EQUIPO DE TRABAJO DE ALDEAS INFANTILES SOS Y QUE PARTICIPARÁ EN LA SIGUIENTE ETAPA DEL PROCESO DE CAMBIO

La gran mayoría de entrevistados tienen un gran sentido de pertenencia institucional y de involucramiento personal y profesional con el proceso de cambio. Lo que evidencia que hay conciencia, compromiso y una actitud de ir hasta la consecución de estos propósitos, es decir, hasta concretar un modelo que sea afín a los postulados de la Convención de los Derechos del Niño y a los postulados de las Directrices sobre las Modalidades Alternativas del Cuidado de los Niños, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Aunque esto no quiere decir que está consensuado un modelo de gestión acabado y sobre todo ajustado al enfoque que dan los instrumentos internacionales señalados. Falta de claridad que se refleja también, en la relación entre derechos y deberes, presente en el discurso de los funcionarios de la Aldeas SOS, comparten aquella visión que para tener derechos se requiere haber cumplido los deberes, versión moderna de la tradicional forma de crianza expresada “en una mano el pan y en la otra el palo”. El texto de la Directora de Esmeraldas, refleja claramente estas concepciones, cuando plantea que “en las propagandas se publicitan los derechos por los derechos, pero a veces, dejamos a un lado de publicitar también las obligaciones y a nosotros nos pasa por ejemplo, que nosotros cumplimos con los derechos pero hay muchos adolescentes que no cumplen con sus obligaciones, y hay que ir trabajando porque hay que hacerles entender. Yo reclamo que en las escuelas también les enseñan de sus derechos pero yo digo “eh, eh, eh, versus, versus, versus” y a veces no me quieren responder versus”.

Como expresión del compromiso con el proceso de cambio anteriormente señalado, se pasa a relieves algunos planteamientos realizados por los entrevistados: manifiestan que quieren contar con varias modalidades alternativas; consideran que lo alternativo tiene que ver con que deben dar respuesta a los requerimientos especiales de cada uno de los niños, del interés superior de los niños, aunque no lo reconocen explícitamente como protección especial; creen que es necesario cerrar los programas actuales que institucionalizan a los NNA; están convencidos de que las modalidades deben priorizar la reinserción familiar, incluida la posibilidad de que vivan entre hermanos, medida que aplican siempre; consideran que las modalidades actuales habrían cumplido con su ciclo; reivindican a la comunidad como una base para emprender nuevas modalidades; plantean que las casas SOS, deberían únicamente ser de primera acogida, etc. Estos elementos se han detallado, porque son también importantes aportes al proceso de reflexión de este informe en la definición de los elementos claves en la próxima etapa del cambio institucional.

Es un equipo, que tiene capacidad autocrítica, reconoce en las entrevistas, pros y contras del equipo encargado de la estrategia actual de prevención, se dice que se cuenta “con un equipo con capacidad de vinculación comunitaria, con cercanía a la familia, con mística de trabajo y además con un modelo de trabajo, se cuenta con una metodología de trabajo; las debilidades sería: nos falta más equipo, más gente como trabajadoras sociales, psicólogas y todavía es un proceso que se está desarrollando, tenemos ciertas debilidades metodológicas, es necesario depurar la metodología¹⁶⁶”, sobre todo relacionado con determinadas modalidades de acogimiento familiar y a la protección especial que requieren incluir en las casas hogar¹⁶⁷, porque el modelo y metodología de trabajo que dice tener, parecería que se refiere a las modalidades ligadas con la comunidad.

¹⁶⁶ Directora de Aldeas SOS Guayaquil
¹⁶⁷ Inclusión de protección especial, que sin duda, le transformará en otra modalidad.

Los entrevistados también se refieren a las fortalezas del equipo, con respecto a algunas de las modalidades específicas, en acogimiento, por ejemplo, una fortaleza del equipo es el “desarrollo de una experticia en el tema, se tiene un equipo fuerte, unas educadoras que también han desarrollado capacidades de cuidado y protección, se avanza a la comprensión de las modalidades alternativas y las directrices de la ONU, ya a nadie se le hace extraño hablar de modalidades alternativas, ni siquiera a las educadoras que de pronto pueden sentir amenazas a su estabilidad laboral frente a las nuevas alternativas”¹⁶⁸. Reconocimiento, que da cuenta de optimistas condiciones subjetivas para continuar con el cambio, por lo que habrá que apuntalarse en los que promueven este cambio.

Pero, no hay que olvidar, que anteriormente había señalado alguno de los Directores, duras críticas a las limitaciones que tiene el personal que atiende directamente a los NNA. Sin duda, hay de todo, son dos caras de una misma realidad, pero adicionalmente esta Consultoría creería que este personal más operativo se ve desbordado por las largas horas de trabajo que tienen, la responsabilidad de las funciones “maternales” que se les pide artificialmente que asuman, el stress y ansiedad que debe provocar la vivencia diaria con NNA que han tenido experiencias muy duras y que generan otro tipo de demandas emocionales y respuestas especializadas, que ellas no están en condiciones de dar.

En relación con el número de funcionarios, siempre los equipos de campo, considerarán que son insuficientes, y en este caso se confirma también esta apreciación. Sin duda y coherente con el análisis que se ha estado realizando, existe muy poco personal con especialización

en las áreas sociales y humanas que se requiere para servicios de restitución de derechos, y no existe personal con que pueda brindar protección especial, los psicólogos que este momento hay, no están orientados centralmente a esas funciones, cumplen tareas de promoción, atención, organización, etc. Los trabajadores sociales informes de todo tipo para los jueces y para los patrocinadores.

La gran mayoría es personal comunitario no especializado, ubicado en diferentes niveles, funciones, y contextos, son los que mantienen la dinámica del modelo de gestión del “circuito cerrado y abierto”, son el eje y algunos de ellos, al parecer son los más resistentes al cambio, no porque no se los pueda convencer para los nuevos propósitos, sino por las resistencias propias de quedarse fuera de la institución, aunque alguno de los Directores diga lo contrario anteriormente.

En este momento, parecería que hay un cruce de personal entre los diferentes programas, que se comparte algunas actividades más que otras, que algunos funcionarios transitan entre los programas, es decir, que el cambio también está provocando una movilidad interna, que se puede aprovechar también positivamente, en las siguientes etapas del cambio. Es notorio la falta de personal en el fortalecimiento familiar, porque es una limitación para la movilización de este personal, lo que extiende las jornadas de trabajo, como manifiesta una trabajadora social: “la ubicación geográfica de las familias, es otra limitación que veo acá... La mayoría de casos que nosotros tenemos son muy distantes, en la actualidad yo solo tengo un caso de 20, los demás son fuera, entonces esa es la limitación de tener que viajar y estar viendo de donde son la familias, son una limitación”.

¹⁶⁸ Director de Aldeas SOS en Cuenca



Es un equipo que percibe también, la necesidad de formarse más en derechos en forma continua, y sobre todo, ponerlo en práctica en la dinámica interna de la institución, considera que se debe dejar de mucho discurso sobre derechos y concretar la vigencia de los mismos, habrá que hacer un proceso exhaustivo de evaluación de lo señalado no únicamente para conocer qué mismo está sucediendo al respecto, se sabe de graves denuncias de maltrato y abuso sexual inclusive, sino y sobre todo para cambiar las razones estructurales que generan este tipo de violaciones, que para esta consultoría tienen que ver sobre todo, con la convivencia de NNA con traumas severos como consecuencia de graves violaciones cometidas en contra de ellos en sus familias de origen; y, que no reciben el tratamiento adecuado en Aldeas SOS, como ya se ha repetido innumerables ocasiones en este análisis.

En palabras de un facilitador comunitario, se evidencian las mismas limitaciones que se han estado analizando “otra debilidad, quizás como organización, también hemos estado divididos, yo sé que como organización debemos tener muy presente el tema administrativo, pero yo también creo que ese tema administrativo ha limitado a los procesos que se tengan que desarrollar, el tema administrativo en el que la información en manos de direcciones por ejemplo se vuelve hermético, y hay información que no baja a los equipos, también otra limitación con los de acá es que no ha habido una debida continua formación en los procesos de desarrollo en el equipo de profesionales, entonces pareciera que se está trabajando en función de las capacidades que tengo y no se cumple el marco organizacional y eso yo creo que es algo limitado porque sería más bien trabajar en procesos de inversión en recursos humanos”.

El peso de lo Administrativo, también se evidencia, en otro aspecto que realza una educadora “entonces como a las 10:00pm ya estamos descansando, pero solo es de ellos, las de nosotras no, la de nosotras continua, haciendo cuaderno pedagógico, pegando facturas, viendo que hacer el menú para el siguiente día, dejar tendido los uniformes de los pequeños, entonces todavía continúa, nosotras nos acostamos un poquito más tarde”.



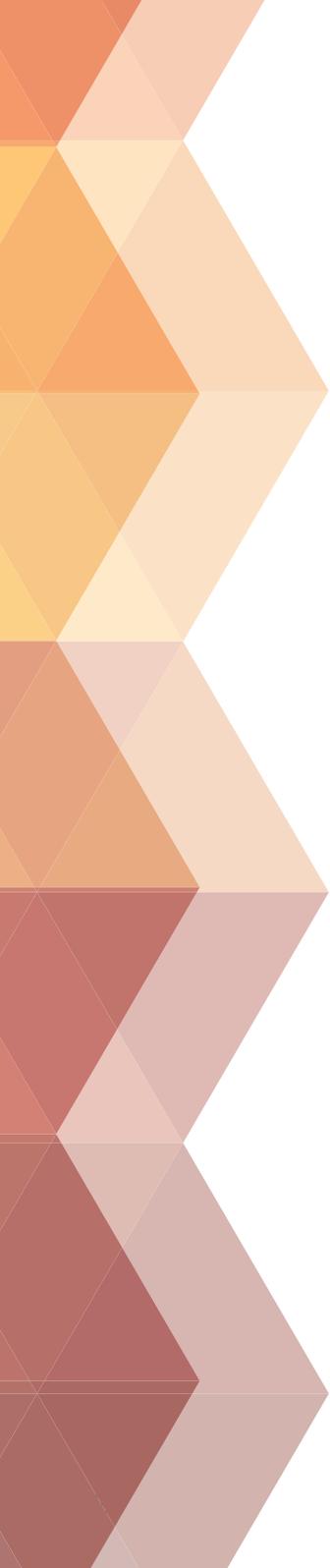
4.1.3. EL ROL DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN LA GESTIÓN DE ALDEAS SOS DEL ECUADOR, SUS LIMITACIONES Y ACIERTOS

“Aldeas Infantiles SOS siempre ha tenido un modelo de atención que ha estado orientado desde hace muchos años a decir que somos la última alternativa en acogimiento para los niños; primero es el tema del reintegro y después hay otras medidas, sin embargo en estos últimos años que cualquier niño, niña o grupo de hermanos que ingresa a la institución, viene con medida judicial y no se ha cumplido muy bien con esto de que somos la última alternativa. Hemos tenido casos donde nos vienen a dejar los niños en la puerta de la Aldea y las trabajadoras sociales se corren”. Teresa Arias, ubica esta determinación que tienen por parte de los jueces.

En efecto, una dificultad estructural en el acogimiento es la labor del Sistema de Justicia, su acción estará muy ligada al sistema de acogimiento, porque toman las decisiones referentes a la entrada y salida de los NNA en las instituciones. En otras palabras, de los criterios de los jueces depende el presente y futuro de los NNA sin cuidado parental y los que sufren diferente tipo de violaciones en sus hogares, por lo que es muy importante analizar la actual relación con ellos y en su momento lo que se requiere ajustar o modificar para proseguir con el proceso de cambio.

Entre las principales características de este accionar, los entrevistados hacen referencia a:

- La ligereza en tomar las decisiones, toman decisión de institucionalización sin la investigación que se requiere, para asegurarse de que es en realidad el último recurso.
- Les falta también un enfoque de derechos, y ahora los jueces sin rostro, puede implicar en los hechos que los NNA no sean escuchados antes de que tomen una decisión, lo que les puede llevar a tomar decisiones incorrectas. Al momento, justamente uno de los problemas más graves de Aldeas SOS, es que los jueces no dan la orden, para que salgan de la institución un grupo grande de NNA en todo el país, para que se concrete el proceso de reinserción familiar que se ha llevado a cabo. Ya son 6 o 7 meses que se les solicitó, violando elementales derechos de estos NNA.
- La lentitud en los trámites es definitivamente otra de las características del sistema de justicia.



Como consecuencia de la ligereza en tomar las decisiones, muchas veces Aldeas SOS, tiene problemas en poner en práctica las decisiones, a veces se sienten imposibilitados de poder atender a determinados NNA, porque podrían poner en riesgo la vida de las “familias SOS”. Además, las posibilidades de revisión, de reflexión con los jueces, son casi nulas en las provincias que tienen acceso a ellos, porque en Quito los jueces son “sin rostro”. Siempre hay el caso de algún juez que “se sienta contigo y el equipo técnico y se busca la solución, escucha y sobre eso toma la decisión”. Hay problemas con los jueces, también por la falta de espacio en las casas hogar y porque estas entidades tienen un sistema de puertas abiertas, entonces los NNA buscarán escaparse desde el primer día. En más de un caso, por no recibir a los NNA, los jueces piden al MIES que hagan una investigación a las Aldeas porque no están atendiendo.

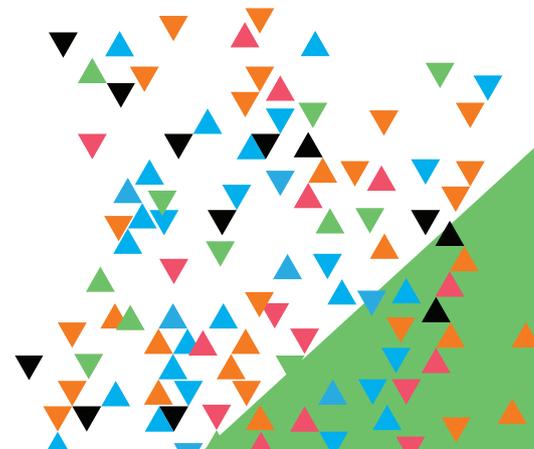
Merece una especial reflexión, lo de jueces sin rostro, establecidos en Quito, en los juzgados para la atención de los casos de NNA, el propósito de este tipo de juez podría ser el precautelar la integridad del juez, frente a la delincuencia, no se ve el sentido en este caso, más bien limitará y en mucho la posibilidad de que los jueces puedan consultar a los NNA, antes de tomar la decisión que va a cambiar radicalmente su vida, conforme a las garantías planteadas en este sentido, en la Convención de los Derechos del Niño.

Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, parece que en muchos casos validan las medidas administrativas dadas por los jueces. En general, parece que las Juntas tampoco estarían actuando para desanimar, o dar argumentos en contra de los que dan los jueces para enviar, casi como primera medida a los NNA a las instituciones. Incluso, ellos mismos, a pesar de los acer-

camientos realizados a la problemática y a la legislación internacional y nacional vigente en este tema, a la cual tuvieron acceso gracias a Aldeas SOS, también definen como primera medida el acogimiento. Es una evidencia de la presencia todavía fuerte de la doctrina de la situación irregular en el sistema de justicia del Ecuador.

Las Juntas, son el único organismo del Sistema Nacional Descentralizado de Protección con los cuales se informa que se coordina acciones concretas. Eventualmente, se realizó en las ciudades más pequeñas alguna acción de coordinación con los Consejos Cantonales de Protección de Derechos y/o con las Defensorías. La presencia de Aldeas SOS en los escenarios creados por estos organismos tampoco fue mayor. Las dos circunstancias juntas, hizo que el vínculo con el SNDPINA sea muy débil.

Este tipo de actuación de quienes están encargados de proteger a los NNA, hace que la demanda a las Casas Hogar de Aldeas SOS sea muy alta, siempre más allá de las posibilidades reales que tienen de acoger, lo que se basa también en el hecho de que Aldeas tiene muy buena aceptación por parte de la población, según plantean algunos entrevistados. Y siempre se generan muchas tensiones con las autoridades pertinentes, por no poder ofrecer más cupos.





4.1.4. LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL, CONDICIÓN BÁSICA DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL

El trabajo que realiza Aldeas Infantiles SOS, al igual que cualquier otro Organismo No Gubernamental, es posible por el concurso de un conjunto de intervenciones de instituciones públicas y privadas, la protección es el resultado de la síntesis de ello. Por eso, es tan impor-

tante la existencia de un sistema de protección de niñez y adolescencia, que parecería que ahora fue legalmente desarmado, como se analizó anteriormente.

Las intervenciones son de instituciones públicas y de privadas, interesa en este momento analizar la dinámica de esta relación y sobre todo encontrar las fortalezas y debilidades existentes, lo que permitirá ubicar los grandes retos que podrían potenciar estas conexiones de forma de garantizar la protección especial a NNA.

4.1.4.1. LA COORDINACIÓN CON EL SECTOR PÚBLICO

La coordinación con el sector público, es el eje de coordinación más activo, entre los principales ministerios con los que les corresponde articular son: Ministerio de Educación - ME, Ministerio de Salud – MSP y Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES.

La coordinación con el Ministerio de Educación, fue analizado anteriormente, a propósito de analizar el derecho a la educación de los NNA que viven en las casas hogar, ahí se evidenció que las principales tensiones están dados por el comportamiento que en determinado momento podrían tener los NNA, como resultado de sus ansiedades y sufrimiento por las violaciones vividas. La falta de apertura a entender estas situaciones y sobre todo la ausencia de un tipo de educación que acoja a NNA con estas características, son justamente los principales problemas y retos a plantearse en esta relación.

En la coordinación con el Ministerio de Salud, la Directora de Quito plantea “lo mismo que todos los ecuatorianos, hay que esperar mucho, pero los subcentros de salud han hecho un mejor trabajo, o sea no tienes que esperar 14 horas, pero si tienes que esperar turnos 2 o 3 horas para que te atiendan. Más bien ahí hay apertura, desde los subcentros de salud para trabajar con redes, entonces muchas de las veces los subcentros que nos toca, el de la Mena, de la Magdalena, hacen los controles en la Aldea. Eso es por ejemplo una manera más rápida y eficiente de atender el derecho a la salud de los guaguas. En salud física como te digo no hemos encontrado un mayor reto, como todos los ecuatorianos estamos en condiciones de igualdad si se quiere”. Se desprende que no hay grandes dificultades de coordinación en este ám-

bito, pero el principal reto es la atención en salud mental, son pequeños los avances en este campo ha tenido el Ministerio del ramo. Algunas unidades de salud, por ejemplo, tienen la atención a los NNA que han sufrido violencia, en otros tienen un servicio de psicólogas para los pacientes de todas las edades, que en la práctica pueden dar una atención muy puntual a sus pacientes, absolutamente insuficiente para los requerimientos que tienen los NNA que han sido violentados por los adultos. Para promover una atención más a fondo, por parte del MSP y del Estado en su conjunto en salud mental, Aldeas SOS ha impulsado algunas iniciativas, pero no se ha tenido ningún resultado hasta el momento, la protección especial todavía no tiene posibilidades de ser una política pública en Ecuador y esto es importante reconocerlo porque determina las respuestas de Aldeas, en esta área, en la que está ya involucrada.

La Directora de Quito, en relación con esto nos informa que “hemos tenido intentos de acercamiento, hicimos una mesa de conversación con el Ministerio de Salud, con el ENIPLA también, con COMPINA, nosotros y MIES, pero no llega mucho porque ellos nos remiten y tal cosa, y ya, pero el psicólogo tiene tantos casos que no los puede atender o hace el diagnóstico y ahí se acabó”. Siguiendo con la misma reflexión, más adelante la Directora de Quito, expone que “yo si me planteé este año una medida cautelar para obligar al Estado a que cumpla el derecho a la salud de estos guaguas, pero políticamente puede ser jodido, en el Estado en el que estamos viviendo. Entonces no sabes bien a dónde ir ahí, no sabes bien”. No es de ninguna forma una exageración este planteamiento, es la expresión legítima de la impotencia que se genera en los equipos de Aldeas SOS y de otras instituciones, que han tenido que hacerse cargo de esta problemática, sin el apoyo estatal porque ninguna institución pública tiene respuestas, es un problema estructural.

La relación con el MIES, ha sido diferente, como se ha visto anteriormente con ellos se ha compartido la administración y la ejecución de dos programas: los CIBVS y Niños Libres, caminar conjunto que ha dejado una serie de lecciones en función de las fortalezas y debilidades encontradas. Al respecto, cabe destacar que quién ha salido ganando de esta relación al entender de esta Consultoría ha sido el MIES, ellos han contado con un excelente administrador de sus proyectos, y como ya se dijo anteriormente para Aldeas SOS ha sido una fuente de financiamiento pero le ha ocasionado descuidar su misión, y actualmente se habrían complicado aún más las condiciones de trabajo en este sentido. Últimamente, se ha ensayado otras articulaciones con el MIES, como es el apoyo económico que comenta Cuenca, están recibiendo 6 familias en Cuenca para mejorar su situación económica y continuar con el cuidado de los NNA a su cargo.

Resulta aleccionador, para entender este nuevo campo de relación con el MIES, el ejemplo que relata el Director de Cuenca: “tenemos una familia constituida por la abuela y el esposo de la abuela, que no es abuelo de los niños, que estaban en riesgo, la mamá de los niños se fuga de la casa y por supuesto se olvida de cualquier apoyo a la familia; la señora sin medios económicos y el señor que obviamente no tiene una relación filial – que tiene también otras cargas- no pueden sostener a los niños ahí porque no tiene recursos, ¿esa es una causa para que los niños tengan que entrar en acogimiento?, No. La primera notificación que nos hacen es que los niños entren en acogimiento, se estudia el caso y se les dice que no necesitan acogimiento simplemente se requiere apoyo y a través de una resolución de la Junta –se tiene un equipo dentro de la Junta, se tiene un proyecto con la Junta Cantonal de Fortalecimiento- disponen que

el MIES entre dentro de la cobertura del convenio, entonces se tiene el dinero para apoyarles económicamente y también darles servicios, además eso es un trabajo de apoyo comunitario y un trabajo de apoyo institucional; es decir, se articula a la familia a diversos servicios que ofrece el mismo Estado o la localidad, es un trabajo muchísimo más integral y más barato, el MIES se queda en casa”. Este ejemplo nos evidencia de cuerpo entero lo que se puede lograr con el trabajo conjunto interinstitucional en lo territorial, y resalta el rol articulador que tiene Aldeas SOS, que puede ser un eje orientador en el nuevo momento de la Institución.

El MIES es fundamental para el trabajo de Aldeas Infantiles SOS, porque está encargado de Protección Especial, y en esa línea busca desarrollar diferentes experiencias; y, porque impulsa un trabajo con las familias, que todavía no tiene una propuesta muy elaborada y clara, pero que se le podría sugerir algunos contenidos. Por ejemplo, trabajar en violencia intrafamiliar, violencia a los NNA, “fortalecimiento de capacidades parentales para evitar tanta desintegración y que los niños tengan que ir a una institución, en vez de quedarse en su casa”, dice la Directora de Esmeraldas.

El conjunto de las dificultades señaladas con las instituciones, se podrían resolver con la puesta en práctica de un sistema de protección de niñez. Adicionalmente, se podría conseguir muchas otras sinapsis con otras instituciones que potenciarían totalmente la protección especial.



4.1.4.2. COORDINACIÓN CON LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

Un importante ámbito de coordinación son, sin duda, los Gobiernos Autónomos Descentralizados - GAD, con quienes Aldeas SOS ha mantenido una relación cordial y de permanente colaboración operativa en los cantones donde ha sido posible esto. Las coordinaciones han sido más posibles a partir de las tareas que se desprenden de las intervenciones comunitarias de Aldeas SOS por el programa de Fortalecimiento Familiar. Al momento, Aldeas SOS parecería estar interesado en dar a conocer ante ellos estas problemáticas que se están enfrentando y que tengan una mirada integral y diferente de lo que es el territorio y la vulnerabilidad de derechos. Lo que podrá iniciar un proceso de colaboración en múltiples aspectos a negociar en cada caso.

4.1.4.3. LA COORDINACIÓN CON LAS ONGS

Para un Organismo No Gubernamental es fundamental coordinar con otros, porque hay más apertura entre ellos, resultado de la identificación de sus propósitos y de la conciencia de pertenencia a un sector, que además, en la actualidad están con ciertas restricciones por parte del Estado Ecuatoriano.

169 Para ellos Aldeas SOS, es como la pariente rica, que tiene una serie de beneficios, que ellas no tienen..

Aldeas SOS, sin embargo, no ha desarrollado una fructífera colaboración con las casas hogar, entidades que están como ella, a cargo de NNA sin cuidado parental y otros con requerimientos de protección especial. Esto parecería que se da porque las otras instituciones no se sienten identificadas con Aldeas¹⁶⁹, a pesar de que permanentemente entre ellas han negociado y han hecho lobby con las autoridades pertinentes, por reivindicaciones especializadas en su campo. Esta consultoría no conoce la postura de Aldeas SOS al respecto y sobre todo si ha buscado alianzas con ellos.

Otras Fundaciones plantean coordinar activamente, dependiendo de la ciudad, tienen unas más posibilidades de coordinación que otras. Los temas de coordinación son variados, pero especialmente coordinan actividades propias de la protección de los NNA y actividades de recreación para ellos mismo. La Directora de Quito nos informa “este año trabajamos con Cascos Rosas, Fundación Esperanza, Fundación Alas de Colibrí, también con el CONSEP, con ENIPLA, Circo Social, Tribu Urbana... tenemos un montón de organizaciones con las que trabajamos tanto lo recreativo como lo especializado, todo lo que podemos”.



4.1.5. EL POSICIONAMIENTO DE ALDEAS SOS EN EL ESCENARIO DE LOS ORGANISMOS QUE TRABAJAN EN EL ACOGIMIENTO, Y EN EL CONJUNTO DE INSTITUCIONES QUE TRABAJAN POR NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Coherente con el poco posicionamiento de la situación de los NNA privados del cuidado parental, en la institucionalidad y en las políticas públicas del país, las Aldeas también al igual que las casas hogar, no han logrado mejorar esta situación.

De otro lado, las Aldeas SOS, antes de iniciar este proceso de cambio institucional, era percibida como una institución eminentemente asistencialista¹⁷⁰, de hecho, este tipo de institucionalidad ha existido durante siglos y por ello ha tenido esta imagen.

Varias denuncias que se presentaban sobre situaciones de violaciones en las Aldeas también han influido para se generen una serie de críticas, pero sobre todo se acentúe la visión de institución de asistencia.

Han habido, desde hace algún tiempo, campañas publicitarias para recolección de dinero que han ayudado en mucho para hacerse conocer como una Fundación que trabaja por los derechos de NNA, aunque esto no haya necesariamente ayudado a acercarlos al ambiente público y privado de los defensores de la Niñez.

Hay mucho por hacer en este campo, porque no se conoce la dimensión de los cambios que se están efectuando, como tampoco se conoce el alcance de los mismos, asunto que deberá tomarse muy en cuenta en la propuesta de cambio, que inmediatamente se pasa a exponer.



¹⁷⁰ Instituciones donde se cubren necesidades de la niñez desamparada, que es objeto de protección, previniendo su natural incorporación a la delincuencia.

4.2. Identificar y analizar los posibles nuevos territorios en los cuales es pertinente la implementación de proyectos preventivos, de protección, acogimiento y restitución de derechos, por parte de Aldeas Infantiles SOS.

4.2.1. APUNTES PRELIMINARES

Con el objetivo de ubicar los territorios que mayores riesgos revisten para el bienestar de los niños, niñas y adolescentes que habitan en ellos, se ha creado una metodología cuyos resultados, en primer lugar, sustentan las decisiones previamente tomadas por Aldeas Infantiles SOS sobre los territorios en donde ya intervienen, con esa premisa nos permitiremos señalar otras probables zonas a intervenir.

Debemos estar conscientes, que una Encuesta produce siempre una aproximación a la realidad y que el estudio está basado en las variables y condicionantes propuestas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos dentro de sus metodologías y cronogramas habituales. Debe quedar claro que

esta consultoría por su presupuesto y tiempo no pudo generar los insumos propios que le permitan llegar por su cuenta a la realidad. Al no existir un estudio específico sobre Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) alejados del cuidado parental, se ha construido análisis en base a la información que se ha recopilado: Encuestas de Trabajo Infantil, Violencia Intrafamiliar e Ingresos y Gastos de los Hogares.

Para este documento se presentan extractos de los resultados de la investigación, que constarán en su versión completa como adjuntos en hojas de cálculo. El cálculo total de Niños Niñas y Adolescentes alejados del cuidado parental cuenta además con un corte que permite analizarlos por grupos de edad y por género.

4.2.2. DESCRIPCIÓN DEL MÉTODO Y PRINCIPALES RESULTADOS

Se ha podido establecer al interior de las Aldeas, cuáles son las causas principales por la cuales los NNA pierden el cuidado parental y por tanto son incluidos dentro del sistema de cuidado de la institución. De los datos levantados dentro de las aldeas las principales causas para el ingreso a sus servicios son: el abandono, el maltrato y la negligencia. Cabe, entonces, después de esta primera constatación preguntarse, ¿cuáles son las razones estructurales que están motivando esta problemática? Con el fin de responder a esta interrogante se procede a ubicar los territorios en donde existe mayor concentración de NNA alejados del cuidado parental, para después revisar sus principales características.



Gráfico 76

NNA alejados del cuidado parental por Cantón

N.	CANTÓN	CASOS
1	Guayaquil	62.511
2	Eloy Alfaro (Durán)	18.168
3	Quito	13.820
4	Santo Domingo	8.251
5	Portoviejo	7.728
6	Machala	7.351
7	Esmeraldas	7.066
8	Quevedo	6.797
9	Cuenca	6.078
10	Milagro	5.499
11	Chone	4.909
12	Manta	4.536
13	Naranjal	4.400
14	Balzar	4.122
15	Posorja	3.767
16	El Triunfo	3.366
17	Babahoyo	3.092
18	Ibarra	2.955
19	Loja	2.881
20	Rosa Zarate (Quininde)	2.757
21	Ventanas	2.414
22	Guayas (Pueblo Nuevo)	2.213
23	Pasaje	2.119
24	Riobamba	2.077
25	Yaguachi Viejo (Cone)	2.066
26	El Carmen	2.065
27	Daule	2.062
28	Limonal	2.047
29	Santa Rosa de Flandes	2.005
30	Palenque	1.799
31	Santa Rosa	1.718
32	Ambato	1.717

Fuente: INEC 2012. Encuesta Nacional de Trabajo Infantil
Elaboración: Consultoría

Es así que según aproximaciones propias, **existen 368,699 Niños, Niñas y Adolescentes viviendo sin el cuidado de sus padres biológicos en el Ecuador.** Se puede observar claramente que los sectores donde actualmente interviene Aldeas SOS aparecen dentro de los 28 cantones con mayor incidencia de alejamiento del cuidado parental en NNA del país.

Se resalta, a nivel general, la prevalencia de este fenómeno en las grandes ciudades del país, como en la Costa ecuatoriana, especialmente en las provincias de Guayas, Manabí, Los Ríos y El Oro. A nivel de ciudades resalta a todas luces Santo Domingo de Tsachilas además de Loja y Riobamba.

Así mismo, se realiza un acercamiento a esta realidad a nivel nacional a través de un primer corte por provincias, llegando a la conclusión de que el 7% del total de los Niños, Niñas y Adolescentes del país no viven con sus padres biológicos, siendo los adolescentes quienes más se encuentran en esta condición, llegando al 9%. Un 5% de Niños y Niñas de 1 a 5 años, así como un 6% de quienes tienen entre 6 y 11 años sufre la misma condición¹⁷¹.

171 La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo. Avances y brechas en el ejercicio de Derechos. Pp. 85. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

Gráfico 77

Niños, niñas y adolescentes que no viven con su madre ni su padre biológico, porcentajes por Provincias y Grupo de Edad

PROVINCIA	1 a 5 años %	6 a 11 años %	12 a 17 años %	Total
Amazonía	2	4	9	6
Azuay	9	8	9	9
Bolívar	5	6	7	7
Cañar	5	12	17	14
Carchi	5	4	5	5
Chimborazo	7	5	7	6
Cotopaxi	0,6	4	5	4
El Oro	4	8	12	9
Esmeraldas	6	9	11	10
Guayas	6	8	13	10
Imbabura	3	3	4	4
Loja	5	7	10	8
Los Ríos	5	8	11	9
Manabí	6	8	11	9
Pichincha	2	2	4	3
Santa Elena	3	4	8	6
Sto. Domingo de los Tsáchilas	3	8	9	8
Tungurahua	3	3	5	4
Total	5	6	9	7

Fuente: INEC, ENTI, 2012
Elaboración: OSE, 2014

Con base en la investigación anterior, misma que definió a la pobreza como el principal factor de riesgo para los NNA, se analiza el tipo de información sobre pobreza que permitiera hacer una comparación con la intención de encontrar una primera caracterización, misma que después se ampliaría en torno al análisis y comparación entre los territorios en los que los NNA padecen las consecuencias de la pobreza y aquello en donde se aleja a los NNA del cuidado de sus padres biológicos.

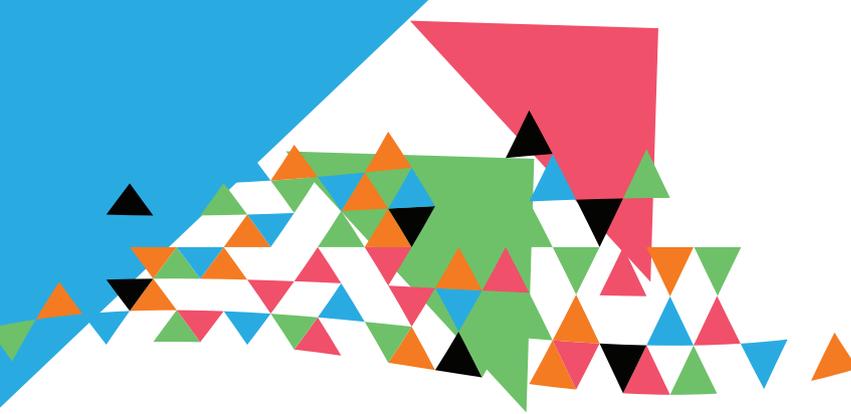


Gráfico 78

Cuadro Pobreza Nacional por necesidades básicas insatisfechas (NBI)

No.	Ciudad	Pobres
1	Guayaquil	1110678
2	Quito	659233
3	Cuenca	189913
4	Santo Domingo	272700
5	Ambato	161988
6	Portoviejo	180776
7	Machala	137941
8	Durán	158588
9	Manta	122800
10	Cañar	150549
11	Riobamba	103056
12	Loja	92135
13	Esmeraldas	106598
14	Bolívar	139044
15	Ibarra	71273
16	Quevedo	121925
17	Latacunga	108493
18	Milagro	117072
19	Babahoyo	110250
20	Santa Elena	115402
21	Chone	101823
22	Quinindé	111295

Fuente: INEC, ENTI, 2012
Elaboración: OSE, 2014

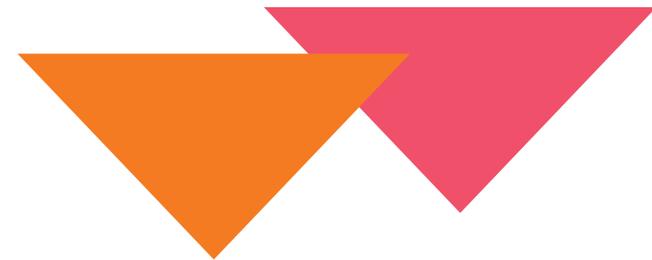


Así, con el objetivo de superar una definición simplista que establezca como causa de riesgo únicamente a la pobreza, se ha tratado en principio de caracterizar la pobreza a través de las variables que prevalecen en los territorios donde se abandonan con más frecuencia a NNA, son estos los territorios donde prevalecen las siguientes problemáticas relacionadas con la pobreza, y que para el efecto se encuentran transformadas en variables estadísticas:

- El desempleo.
- La violencia intrafamiliar.
- El consumo de alcohol y otras sustancias.

A pesar de estar forzosamente ceñidos, como se ha dicho, a las caracterizaciones determinadas por el INEC, se encontró para el mismo año varias encuestas que han permitido realizar rigurosos cruces de información. Estas encuestas son:

- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos y Rurales.
- Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres.



Aunque se cuenta con datos más recientes provenientes de la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil de 2012, estos no pueden ser contrastados con datos anteriores pues de seguro caería en falsedades estadísticas. Cabe decir que la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, la cual resulta idónea para este tipo de cruces, saldrá recién a la luz pública a finales de marzo de 2015.

El primer cruce se realiza con el objetivo de observar todas las variables juntas, es decir NNA alejados del cuidado parental con incidencia de violencia intrafamiliar, consumo de Alcohol y desempleo. Se debe tener claro que estos son los casos con las peores condiciones, a saber, casos en los que se combinan todas las problemáticas que se han elegido como descriptoras de la realidad. Bajo este criterio podemos afirmar que, **los cantones que aparecen en la lista deben ser, sin duda, considerados para la extensión del trabajo de Aldeas Infantiles SOS.**



Gráfico 79

Combinación de NNA alejados del cuidado parental con Violencia Intrafamiliar (V), Consumo de Alcohol y otras sustancias (C) y Desempleo

Cantones	Casos	%
Guayaquil	1.014	32,8%
Balzar	391	12,6%
Milagro	293	9,5%
Naranjal	293	9,5%
Quito	247	8,0%
El Carmen	193	6,2%
Esmeraldas	132	4,3%
Ambato	128	4,1%
Atacames	94	3,1%
Azogues	63	2,0%
Santo Domingo	49	1,6%
Shushufindi	33	1,1%
Morona	13	0,4%
Tena	11	0,4%

Fuente: INEC 2011, ENIGHUR, Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres
Elaboración: Consultoría

Un segundo nivel de cruce considera la existencia de cualquiera de las variables en combinación con NNA alejados del cuidado parental. Es decir, se quiso encontrar los casos en los cuales además del alejamiento parental exista alguna de las variables que se definieron.

Gráfico 80

Combinación de NNA alejados del cuidado parental con Violencia Intrafamiliar (V), Consumo de alcohol y otras sustancias (C) y Desempleo (D)

CANTONES	CASOS	%	CANTONES	CASOS	%
Guayaquil	44322	14.2%	Balzar	4793	1.5%
Quito	23000	7.4%	Quevedo	4696	1.5%
Cuenca	11000	3.5%	Loja	4666	1.5%
Portoviejo	10568	3.4%	Manta	4617	1.5%
Santo Domingo	9041	2.9%	Samborondon	4500	1.4%
Esmeraldas	8441	2.7%	Santa Elena	4021	1.3%
Babahoyo	7671	2.5%	Riobamba	3938	1.3%
Durán	7442	2.4%	Sucre	3421	1.1%
Machala	5321	1.7%	Lago Agrio	2971	1.0%
Chone	5203	1.7%	Eloy Alfaro	2804	.9%
Ambato	4981	1.6%	Ibarra	2752	.9%
Milagro	4793	1.5%	Cañar	2536	.8%

Fuente: INEC 2011, ENIGHUR, Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres.
Elaboración: Consultoría

Los cantones que aparecen en este segundo nivel de cruce también deben ser considerados, pues se partió del hecho fundamental de que los NNA carecen del cuidado de sus padres biológicos y además incide en su entorno el desempleo, la violencia intrafamiliar o el consumo de sustancias.

Ampliando un poco la línea de análisis se decidió observar la combinación de las variables con Niños, Niñas y Adolescentes en general. Se pretendía conocer cómo influyen los condicionamientos elegidos como posibles generadores del riesgo en la población de Niños, Niñas y Adolescentes en general, para así poder mirar también cómo se comportan estos elementos a nivel de cantones y, sobre todo, si se mantiene la tendencia general.

Gráfico 81

Combinación de Población total de NNA con Violencia Intrafamiliar (V) o Consumo de Alcohol y otras sustancias (C) o Desempleo (D)

CANTONES	CASOS	%	CANTONES	CASOS	%
Guayaquil	702834	17.1%	Riobamba	60912	1.5%
Quito	634132	15.4%	Ibarra	55910	1.4%
Cuenca	136330	3.3%	Latacunga	53407	1.3%
Portoviejo	124805	3.0%	Santa Elena	49937	1.2%
Santo Domingo	111948	2.7%	Quevedo	44310	1.1%
Ambato	91676	2.2%	Milagro	34376	.8%
Durán	72344	1.8%	Cayambe	33437	.8%
Machala	71560	1.7%	Quininde	33234	.8%
Esmeraldas	70631	1.7%	Lago Agrio	33151	.8%
Babahoyo	67739	1.6%	Samborondon	31060	.8%
Loja	66508	1.6%	Guaranda	29594	.7%
Manta	62065	1.5%	Orellana	26988	.7 %

Fuente: INEC 2011, ENIGHUR, Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres.
Elaboración: Consultoría

4.2.3. CONCLUSIONES

En base a este profundo análisis se ha determinado que las provincias donde más riesgos existen para NNA, y por tanto más probabilidades de ser abandonados por sus padres en la metodología elegida son, en primer nivel, con carácter urgente:

- Bolívar
- Santo Domingo de los Tsachilas
- Chimborazo
- Loja
- Cañar

En términos estadísticos la provincia de Bolívar parecería como irrelevante, pero si se observa la incidencia de pobreza, y además se contrasta el número de casos de alejamiento parental con su población total, se encuentra la razón por la cual está enunciada en primer nivel de intervención. Cosa parecida ocurre con las Provincias de Chimborazo y Manabí.

Cabe considerar características particulares de estas provincias, pues aunque los datos tanto de NNA alejados del cuidado parental, como de la incidencia de la pobreza y sus problemáticas relacionadas son, aparentemente, menores, no dejan de ser alarmantes los riesgos que podrían provocar o acrecentar las dinámicas de abandono.

Esto no quiere decir de ninguna manera que se deba renunciar a método regional de atención, pues las provincias de Guayas, Esmeraldas, Pichincha, Azuay, Imbabura y Manabí, requieren de una especial atención como se ha demostrado a lo largo de este documento.

Utilizando la misma metodología, se han determinado los cantones en los que más inciden las problemáticas, que según la propuesta desembocan en mayores probabilidades de abandono. Estos son:

- Santo Domingo de los Tsáchilas
- Machala
- Loja
- Quevedo
- Durán
- La Troncal
- Riobamba
- Manta
- Tena
- Azogues
- Guaranda
- Shushufindi
- Ambato

Finalmente, todos los cantones, especialmente aquellos que constan en los cuadros 4 y 5 deben ser de atención prioritaria, pues en ellos prevalecen los factores que se considera como generadores de riesgo para NNA.

4.2.4. APORTES PARA LA SELECCIÓN DE TERRITORIOS DESDE LAS PERSONAS ENTREVISTADAS

Desde los entrevistados se ha sugerido una serie de cantones, parroquias, barrios y sectores, que según su conocimiento, se debería intervenir, son los territorios de dónde proceden los NNA actualmente, información que está a disposición de la institución y está sistematizada en cada ciudad donde está instalada Aldeas; podrá servir también para las decisiones que deben tomar. Esa información podría servir también para hacer la historia de la institución, en caso de que haya interés y como un elemento de análisis del recorrido de la pobreza en el país. En esta primera lógica de análisis se da la siguiente información:

- Guayas plantea que Durán y Salitre serían los dos cantones que envían NNA a acogimiento y dentro de la ciudad los sectores de Monte Sinaí, Valerio Estacio, Carolina.
- Azuay, nombra a Molleturo, Andaluza, Girón, Gualaceo y Oña, pero evidencian también que hay NNA de la provincia de Morona Santiago, del Cantón Macas.
- En Manabí se evidencia que tendría que intervenir en Pedernales, porque de ahí son la mayoría de NNA que se encuentran en acogimiento, y en mucho menor medida de Manta y de Bahía.
- En Imbabura, se dice que los NNA vienen de Azaya y Alpachaca, que son dos barrios populares de Ibarra, también nombran la Zona de Imantag, del Cantón Cotacachi y la zona de la cuenca del Lago de San Pablo, del Cantón Otavalo, incluso nombran a la provincia de Carchi donde no hay servicios de acogimiento.
- Siguiendo con esta sistematización, Pichincha identifica que a los servicios de acogimiento que mantiene

Aldeas SOS en el sur de Quito, llegan desde toda la ciudad, particularmente desde el centro histórico, pero que a su vez allá llegan migraciones desde las otras provincias del país.

- De Esmeraldas analizan que de la Ciudad de Limones, cabecera cantonal del Cantón Eloy Alfaro, es de donde han venido NNA a acogimiento, durante un ya largo período.

Otra tendencia en las respuestas, es indicar que se debe reforzar las intervenciones en los sectores en los cuales actualmente ya están interviniendo, asunto que es ratificado por el estudio realizado. Al respecto se pronuncian de Azuay, que creen que es un acierto intervenir en Sigsig, porque los niveles de violencia intrafamiliar y alcoholismo son alarmantes; y de Manabí, que consideran que se debe continuar interviniendo en la Parroquia de San Pablo de Portoviejo, incluso ampliarse ahí en ese sector a más barrios.

Otros comentarios son relacionados con zonas de las ciudades donde se están vulnerando derechos de los NNA, por las condiciones de trabajo de las madres, esto es lo que señala Imbabura, que pide poner atención, en los mercados. También se analiza, que casi todas las zonas donde se vulneran derechos de los NNA, son zonas donde han coincidido familias pobres que han migrado del campo a la ciudad, o de otro país, como es el caso de Colombia en la Provincia de Imbabura. Se dice también que el alcoholismo y la violencia familiar están naturalizados, especialmente en los indígenas, por tanto, todos los sectores en los que viven los indígenas, envían NNA a acogimiento institucional.

Un último comentario es en relación con programas que podrían conectar con familias y comunidades vulneradoras de derechos, que ha sido analizado a lo largo de este informe, como es el caso del Programa Niños Libres



4.3. Descripción de las características de los proyectos que debería implementar Aldeas Infantiles SOS, en los contextos y necesidades de los territorios identificados.

En el contexto de cambio que vive la Institución, muchos de los planteamientos, en los hechos, significan una profundización o una ampliación en la misma línea de trabajo, y las nuevas propuestas se harán con el propósito de dar continuidad al cambio y, sobre todo, dar los pasos necesarios para concretar en los hechos la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes que están protegidos por Aldeas SOS. Este esfuerzo de cambio ha permitido hasta el momento trabajar por diferentes vías y contar con pilotos de varias modalidades en cada una de ellas.

Otro asunto importante de resaltar, es el hecho, de que hay necesidad de trabajar simultáneamente en varios ámbitos, y en unos más que en otros. Sin duda habrá alguno que sea nuevo para la Institución. Pero, se deberá mantener entre todos ellos una unidad, para procurar la integralidad de la propuesta.

Es importante señalar, que esta propuesta será debatida a profundidad con la Institución, no con fines de control técnico de la propuesta presentada por la Consultoría, sino y sobre todo para acordar las propuestas, de forma que sirvan como insumos reales e inmediatos para el trabajo que realiza la institución.

Para iniciar con la propuesta, se recuerda el fin último de los esfuerzos institucionales, en palabras del Director Nacional de Aldeas Infantiles SOS, “es que ese niño, sea capaz de ser independiente, de trabajar, de ser honrado, de ser un hombre libre pensador común y corriente. A mí me parece muy importante cuando son capaces de construir, de hacer su familia, de cuidar a sus hijos como una joyita y no repitan necesariamente la historia que a ellos les tocó vivir”, en otras palabras que sean capaces de romper el círculo de abandono”.



4.3.1. LOS PRINCIPIOS QUE DEBEN ORIENTAR LAS INTERVENCIONES

Se señala lo que es un principio y sentido común: que los niños, niñas y adolescentes necesitan de una familia para vivir. Los tratados internacionales, en especial la Convención de los Derechos del Niño, ya lo han vuelto una ley a cumplir. En este sentido, la Convención que fue aprobada en 1990, en su Preámbulo reconoce “que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión”.

Posteriormente, y para hacer posible este mandato, la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de Noviembre del 2009, al conmemorarse el 20 aniversario de la Convención, aprobó las “Directrices sobre las Modalidades Alternativas sobre el Cuidado de los Niños”.

Una de las prácticas más extendidas en el mundo que expresa la doctrina de situación irregular, es el asumir a los NNA como objetos de protección, la institucionalización como primera medida y mantenerlos largos períodos allí. Estas medidas se aplican en el país por decisión de los jueces y no se dispone que se busque con la dedicación que amerita, que los NNA en el menor tiempo posible vuelvan al hogar. “Sacar a un niño de su familia debe ser una medida de último recurso, y antes de tomar cualquier decisión de ese tipo, se requiere una evaluación participativa rigurosa” y que además, esta decisión de separarlo de su familia “en lo posible, debería ser temporal y por el menor tiempo posible”.

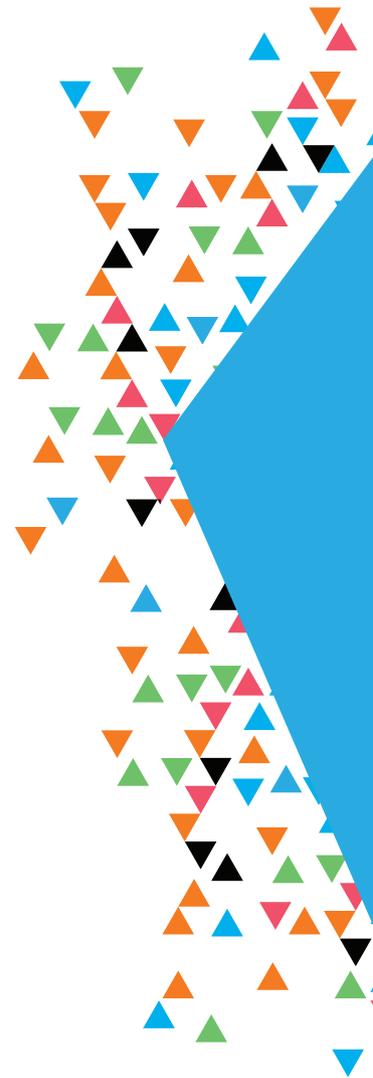
El segundo principio, es el del Interés Superior del Niño, que según el artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño, se señala que hay que aplicar el interés superior “en todas las medidas concernientes a los niños”,

mandato que al ser analizado en la Observación General No. 14 se desprende que en el “término medida” se incluyen no solo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas¹⁷² que se tomen en cualquier país en relación con los niños, niñas y adolescentes. Inclusión que debe aplicarse “en todas las etapas del proceso de aprobación de leyes, políticas, estrategias, programas, planes, presupuestos, iniciativas legislativas y presupuestarias, y directrices (es decir, todas las medidas de aplicación) relativas a los niños en general o a un determinado grupo¹⁷³”.

En la Observación General # 14¹⁷⁴ se señala que el concepto del Interés Superior tiene como objetivo “garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño¹⁷⁵”. Y explican que el desarrollo holístico es el crecimiento en todas las dimensiones de un ser humano: físico, mental, espiritual, moral, psicológico, y social. Este objetivo marca la meta que los gobiernos tienen en las decisiones que deben tomar, y en este análisis es el referente a medir.

En el análisis que hace la Observación General del mandato del artículo 3 de la Convención, lo “concerniente a” se refiere tanto a las medidas que afecten directa o indirectamente a los niños. Y el término “niños” se refiere a las personas menores de 18 años, conforme lo estipula la Convención en sus artículos 1 y 2, asumidos de forma individual y grupal.

La Observación General también explica que el interés superior es un concepto triple, según el Comité de los Derechos del Niño, un derecho sustantivo, en tanto consideración primordial a ser puesta en práctica siempre que se adopte una decisión que afecte a los niños, en



172 Observación General No 14, página 7.
173 Observación General No 14, página 7.
174 Observación General No 14 (2013) del Comité de Derechos del Niño sobre el Derecho del Niño a que su Interés Superior sea una consideración primordial.
175 Observación General No 14, página 3.

este mismo sentido, el artículo 3, párrafo 1 de la Convención de los Derechos del Niño, “establece una obligación intrínseca para los Estados, es de aplicación directa (aplicabilidad inmediata) y puede invocarse ante los tribunales”¹⁷⁶. Es un principio jurídico interpretativo fundamental que manda a elegir la interpretación que “satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño”¹⁷⁷. Y, es una norma de procedimiento, que manda a realizar siempre “una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión que se toma en el niño o niños interesados”¹⁷⁸.

En los informes que se elaboren para que los jueces tomen las decisiones, así como, en los diferentes programas de acogimiento a implementarse se requiere “valorar y sopesar todos los elementos necesarios para tomar una decisión en una determinada situación para un niño o un grupo de niños en concreto”¹⁷⁹ donde una condición básica es la participación del niño. Para realizar este análisis, la Observación General # 14, nos ofrece una serie de indicaciones operativas que permite la revisión de algunos aspectos esenciales.

El tercer principio, al que queremos referirnos es el enfoque de derechos, que supone un asumir a los NNA como sujetos de derechos y contar con un marco conceptual que convierte toda intervención en una acción de desarrollo humano, basado en los instrumentos legales internacionales y nacionales, que justamente consagran los derechos humanos de NNA, como la Convención de los Derechos de los Niños y el Código de la Niñez y Adolescencia en el país. Este enfoque, a su vez, está basado en algunos principios como son indivisibilidad, universalidad, participación, no discriminación, y rendición de cuentas. La aplicación de los mismos, tiene implicaciones directas en el quehacer de cada una de las instituciones, tanto en la definición de los programas a impulsar, como en su ejecución.

El reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos (sujetos de su propio destino), trae necesariamente como contrapartida la obligación del Estado en corresponsabilidad de la familia y la sociedad de garantizar el cumplimiento de los mismos, previniendo su amenaza o vulneración y tomando todas las medidas que aseguren restablecimiento inmediato.

Además, una implicación directa que se desprende, cuando se asume a los NNA como sujetos de derechos, es el hecho de brindarles una protección especializada, en función de su evolución, de las características de su desarrollo integral, de sus intereses, de sus capacidades y de las obligaciones de los adultos, en relación, con su integridad y su dignidad.

4.3.2. PROPUESTAS PARA LA INTERVENCIÓN

4.3.2.1. UN PRIMER NIVEL DE INTERVENCIÓN: LO NACIONAL

En lo social y desde la constitución de cada uno de los países, se han establecido servicios para brindar acogida a los NNA, que por diferentes razones se quedaban sin cuidado parental. Los adultos que se desempeñan como autoridades en las instituciones de acogida y jueces, actúan discrecionalmente en relación con este grupo de NNA, es decir, deciden lo que ellos consideran mejor para esos NNA, sin tomar en cuenta lo que los NNA puedan pensar o requerir en función de su desarrollo, integridad y dignidad. Parecería que estos NNA molestan/avergüenzan a la sociedad y son excluidos, “castigados” en instituciones, con una “agilidad” que asombra sin esperar los informes necesarios, y en las instituciones pueden pasar muchísimo tiempo, porque no se prioriza

176 Observación General No 14, página 4
177 Observación General No 14, página 4
178 Observación General No 14, página 4.
179 Observación General No 14, página 12.



la reinserción familiar. No se ocupan por prevenir las diferentes causas que generan esta situación, en especial la violencia, intrafamiliar y en contra de NNA; la drogadicción, el acoso y la violencia sexual, etc. La percepción que la sociedad tiene de este grupo de NNA es la más clara expresión de lo que creen de la niñez y adolescencia en general: son objetos de cuidado, no sujetos de derechos.

Y son justamente estos contenidos culturales los que se requieren ser removidos, reemplazados, para que haya una actitud de respeto y de inclusión digna y justa hacia los NNA en general y de este grupo sin cuidado parental en especial. En este proceso debe tener una participación activa Aldeas SOS, incidiendo en el escenario de las instituciones sociales, públicas y privadas y en la sociedad en general, para que se debatan este tipo de contenidos culturales y posicionar mejor a los NNA en general y a los que no tienen cuidado parental. Deberá también posicionar la necesidad de políticas públicas permanentes de fortalecimiento familiar, de erradicación de la violencia, del abuso de todo tipo y de la negligencia en la crianza de los NNA, del alcoholismo y la drogadicción en los hogares y sus consecuencias. Se deben también promover prácticas positivas con respecto a cada uno de los problemas señalados y también con relación a la promoción de la planificación familiar en los hogares, en especial los más pobres.

Es importante tomar en cuenta que el retroceso en las garantías institucionales y de política pública, sucedidas en este último período, se asientan en este tipo de concepciones de los NNA y en el rechazo social que se ha generado. El discurso y la exigencia que se ejerce de dar derechos a los NNA y hacerlos conocer a los propios titulares, ha motivado con alguna fuerza un reclamo legí-

timo. Es una suerte de “contrarrevolución” generada 25 años después de entrar en vigencia la Convención de los Derechos del Niño. Lo que vuelve impostergable esta tarea de trabajar arduamente en el imaginario social.

Pero hay otros contenidos culturales a tomarlos en cuenta, es la animadversión que existe por desconocimiento y miedo a los problemas mentales, sus causas y consecuencias. Primero porque hay un enraizado e intencionado desconocimiento y segundo porque no hay cabida en las sociedades a este tipo de problemas, es como si la sociedad “sana mentalmente” tendría “vergüenza y repulsión” de los individuos que tienen estos problemas, peor de los NNA, porque les toca asumirlos y de alguna forma asumir que son los adultos los responsables de las causas que los han provocado, a otros los votan a las calles. Esto pesa, los NNA de las instituciones de acogida se hacen cargo, en parte, de esta discriminación.

Es importante insistir en que esta tarea es de largo alcance, es un cambio cultural que remueve muchos cimientos de la sociedad y que, por lo tanto, es una tarea del conjunto de la misma. Y algo que es muy importante señalar, que estas concepciones no están allá en la sociedad, sino en los propios funcionarios y personal comunitarios de Aldeas Infantiles SOS, y que por eso el reto es para asumirlo ya si se quiere proseguir con el cambio. Además, Aldeas Infantiles SOS podría ser el impulsor en el ámbito de su influencia y motivar en otras áreas a otros actores. Aldeas Infantiles SOS debe estar pendiente de, prioritariamente, cambiar la forma de tratado a los NNA sin cuidado parental, porque es una de las herencias más feas de la doctrina de situación irregular.



Pensando operativamente, se podría insinuar las siguientes estrategias de trabajo:

1. Organizar un frente de instituciones que tengan interés en las áreas de intervención de Aldeas Infantiles SOS. Realizar un plan de trabajo donde se combinen acciones de difusión masiva a las que se tenga alcance, con actividades más reflexivas y de formación. Aquí deberán intervenir activamente las comunidades de intervención, de forma que se obtengan también resultados directos en el área de prevención de la Institución.
2. Proponer o reforzar campañas nacionales que se den en el país sobre: negligencia, maltrato y violencia a los NNA, consumo de alcohol y drogas, etc. Hacer hincapié en las causas culturales y en las consecuencias en NNA, en relación con los traumas que le generan y la falta de cuidado parental que generalmente conlleva.
3. Impulsar el conocimiento y la motivación sobre este tipo de temas en los actores públicos y privados con los que interactúa Aldeas SOS a diario, fuera de los campos de intervención territorial. Debería ser un mensaje permanente en el discurso institucional, tendiente a que en determinado momento se pueda plasmar en acuerdos de acciones concretas en el ámbito nacional.
4. Promover una negociación con el Estado local o nacional para que conviertan en políticas públicas algunas de las experiencias impulsadas localmente por Aldeas SOS, solo o con sus socios, relacionadas con cualquiera de los temas tratados en los puntos anteriores: fortalecimiento familiar; restitución derechos a NNA víctimas de abuso, negligencia y violencia, es decir, protección especial, que como se ha argumentado, no existe en el país. Esto es muy importante, porque se corre el riesgo de que el trabajo que hace Aldeas SOS no consiga los resultados esperados y que solo las políticas públicas impulsadas a nivel nacional logren los cambios culturales que esperamos.
5. Para lograr operar algunas de las iniciativas anteriormente señaladas, se requiere que Aldeas Infantiles SOS participe más activamente en el movimiento social, no sólo de NNA sino de defensa de derechos en general, de forma que se posicione el hecho de que se requiere una defensa más política de los derechos de NNA, así como se realizó hace 25 años. De alguna forma se requiere comenzar de nuevo, posicionando los derechos de NNA, capitalizando todos los avances realizados anteriormente, de forma que se dé un paso muy largo y no haya nuevamente retrocesos.





6. Una línea de trabajo, que puede resultar en parte como consecuencia, de todo lo anterior y que es fundamental para que Aldeas pueda cumplir con el rol que se ha insinuado en este acápite, es cambiar en el imaginario social el hecho de que Aldeas Infantiles SOS es solamente para NNA huérfanos¹⁸⁰, asunto que se ha demostrado que no es así. Aldeas Infantiles SOS debe construir en el imaginario social otra imagen institucional, de ser una institución encargada del fortalecimiento familiar y de la protección especial, este es un reto que necesariamente debe acompañar a todo el proceso de cambio que impulsa actualmente.

7. Por último, en el ámbito local de intervención de Aldeas Infantiles SOS existe un conjunto de instituciones que están especializadas en niñez y adolescencia, estas a veces trabajan articuladas en un sistema especializado o no. Es importante que Aldeas defina una política de trabajo con ellos, seguir impulsando la coordinación con estas entidades especializadas, con la idea de seguir organizando y/o potencializando un sistema especializado de protección de niñez y adolescencia, porque un sistema es un mecanismo de gestión operativo, que puede y/o debe funcionar independientemente de una decisión legal. La coordinación de acciones es un imperativo para garantizar la protección integral a NNA. Operativamente, se podrían realizar las siguientes acciones:

- Capacitar a los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, a las Juntas Cantonales, al personal del MIES, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Consejo Nacional de La Judicatura, Fiscalía, Defensoría Pública, DINAPEN, etc. seleccionando el personal clave de las dependencias respectivas, en temas como las “Directrices sobre las Modalidades Alternativas sobre el Cuidado de los Niños”, Convención sobre los Derechos del Niño, Código de la Niñez y Adolescencia y las funciones concretas que ustedes han asumido y acordar las diferentes formas de coordinación sistémica que tienen con cada una de esas instancias.
- Difundir esta misma información de forma más amplia, a través de las redes sociales y de folletería. De forma permanente tener una política de difusión, asumiendo en los hechos que los cambios culturales son solo posible a largo plazo y por una presencia sistemática.
- Invitar a expertos de reconocido mérito a dictar charlas a jueces, de forma de encaminar sus decisiones, desde la Convención de los derechos del Niño y de las “Directrices sobre las Modalidades Alternativas sobre el Cuidado de los Niños”.

¹⁸⁰ Hay que recordar lo que se decía anteriormente, que la visión de la sociedad, sobre los NNA huérfanos y sus orfanatorios son de las concepciones más discriminatorias que existen.

En conclusión, Aldeas Infantiles SOS por sus condiciones institucionales y por la situación del país, en el área de protección especial, podría colocarse a la vanguardia de la misma, tanto en prevención como en protección especial, si se propone. Y desde esta posición puede aportar positivamente a la definición de políticas públicas locales y nacionales, en tanto muestran nuevas perspectivas y nuevas lecturas de lo que necesitan los NNA y sus familias.

Es importante reconocer, que ya Aldeas Infantiles SOS, ha probado en los hechos que puede dar aportes a otras instituciones públicas, como el MIES, enriquecer a los programas estatales, en suma, un conjunto de fortalezas que son su carta de presentación para impulsar las acciones en este nivel de intervención.



4.3.2.2. UN SEGUNDO NIVEL DE INTERVENCIÓN: EN LO LOCAL

4.3.2.2.1. LA PREVENCIÓN Y EL FORTALECIMIENTO FAMILIAR COMO PRINCIPAL INTERVENCIÓN

Los datos analizados anteriormente evidencian que las causas por las cuales son institucionalizados los NNA actualmente, son principalmente por causas “temporales”¹⁸¹. Causas sobre las cuales se puede trabajar para revertirlas, de forma que los NNA que actualmente están institucionalizados, puedan regresar a su familia nuclear o ampliada, y que, en el futuro, vayan disminuyendo el número de familias que les privan del cuidado parental a sus hijos e hijas.

El Estado Ecuatoriano, actualmente, no tiene una estrategia que en esta línea pueda dar respuesta inmediata. Al respecto, la experiencia desarrollada por Aldeas SOS, es un excelente punto de partida para elaborar una estrategia sostenida de fortalecimiento familiar, que consecuente con lo que se dice en el primer nivel, pueda ser propuesto al Estado Ecuatoriano, en un plazo perentorio, para que sea lanzado como una política pública, planteamiento en el que se insiste, porque está es la única manera que una ONG se proyecte nacionalmente.

Fortalecimiento familiar, que es esencialmente una estrategia de prevención, y como tal, permite al mismo tiempo cumplir con algunos propósitos: detectar el problema, averiguar sus causas, predecir situaciones negativas e intervenir de acuerdo a todos estos factores. Este tipo de actuaciones, “permite reducir las variables de riesgo y desarrollar o potenciar las protectoras a través de tres tipos de prevención:

- Prevención Primaria: evitar la aparición del problema y la situación causante del riesgo.
- Prevención Secundaria: reconocer individuos o grupos sociales de alto riesgo, y trabajar para evitar la consolidación de las problemáticas que presentan.
- Prevención Terciaria: intervenir en situaciones y contextos problemáticos ya establecidos, paliar las consecuencias negativas”¹⁸².

El evidenciar las diferencias que marcan estos tres niveles, permite realizar procesos de prevención más selectivos, es decir, organizar distinto tipo de intervenciones preventivas. Esto han evidencian también los equipos de campo, se requiere pulir las intervenciones actuales a la luz de estas categorizaciones.

¹⁸¹ Esta consultoría utiliza este término, justamente para diferenciar de la pérdida definitiva y sobre todo para señalar que son razones que pueden ser superables, con un buen proceso de fortalecimiento familiar, justamente. Es decir, que están en riesgo de perder el cuidado parental y esto es lo que se debe evitar
¹⁸² Fundación Diagrama. Prevención Social. España. 2015



Antes de entrar en lo operativo, se quiere exponer otro aspecto conceptual, relacionado con lo que se entiende por fortalecimiento familiar, asumiendo que existen muchos tipos de familia y situaciones familiares diversas. Se parte por constatar, que los aspectos más comunes que caracterizan a los grupos humanos, organizados como familias, es que conviven bajo el mismo techo, que tienen o no vínculos consanguíneos y sentimientos afectivos que los mantiene juntos. Otros, menos comunes, son los que juntos resuelven su sobrevivencia económica, que hay padre, madre e hijos/as, que hay respeto y consideración entre los miembros familiares. Estos aspectos hacen crisis de forma permanente y generan distintos niveles de inestabilidad en las familias, lo que influye negativamente y con más fuerza en los miembros más vulnerables, que son los NNA, agravado por las concepciones culturales discriminatorias o adulto céntricas de los progenitores u otros familiares. Algunos factores que explican estas situaciones pueden no ser directa responsabilidad de los adultos de la familia: la falta de empleo o a la falta de instrucción, actitudes machistas o adulto céntricas, por ejemplo, que se explican en desigualdades estructurales de nuestras sociedades y/o concepciones culturales erradas, injustas y discriminatorias.

Las familias, generalmente para cumplir con sus roles, no tienen ningún tipo de ayuda pública ni privada, parten con los referentes personales que cada uno de los adultos tuvo en su vida familiar, es decir, con sus progenitores y en anteriores experiencias familiares. Hay mucha literatura al respecto, pero no es una costumbre acceder a su lectura, salvo en determinados estratos y niveles sociales. El conocimiento humano prioriza, en este tipo de ámbitos, la vivencia propia, y en general los aprendizajes son en base a los aciertos y sobre todo a las equivocaciones, donde la solidez de los vínculos entre los miembros familiares es la condición que permite mantenerse unidos.

Es en este tipo de circunstancias en las que hay que actuar, brindando, apoyando con distinto tipo de herramientas a las familias para que asuman sus roles con más capacidades y destrezas y sobre todo se refuerce la capacidad de contención de los progenitores. Se espera que con su participación se genere una activa reflexión y la búsqueda de soluciones a las dificultades que se presentan con mayor frecuencia en las diferentes familias, de forma que se apoya a crear mejores condiciones de vida para los NNA y evitar así el abandono. Esto se conoce como fortalecimiento familiar.



Aldeas Infantiles SOS ha realizado muchos esfuerzos en la línea de la prevención, y en este último período incluso ha profundizado y ampliado su acción, sin embargo, debe ser declarada prioritaria en las políticas, tal como consta en el “Proyecto de Sostenibilidad 2014 – 2016. Desde el ajuste al cambio”. Para ello, se quiere hacer algunos énfasis en aspectos que incluso pueden estar siendo abordados, pero que interesa relievarlos para consolidar este carácter prioritario:

1. En lo conceptual se requiere consolidar la visión de que lo preventivo es el fortalecimiento familiar en los términos analizados anteriormente, así como profundizar en los diferentes tipos de prevención para potenciar los resultados de las intervenciones; y, sobre todo, avanzar en la idea de avanzar en las capacidades protectoras, generándolas con las familias y comunidades. Esto último, es el camino seguro que permitirá una salida de largo alcance a los NNA, para no perder el cuidado parental. En el Ecuador tenemos una herencia cultural que apoyan en esta línea: la solidaridad, la complementariedad, la comunidad de los pueblos y nacionalidades, especialmente quichuas, son pilares que pueden ser potenciados a favor de la niñez y adolescencia ecuatoriana.
2. Priorizar la coordinación con el Programa Niños Libres para establecer los contactos con familias y comunidades con claras problemáticas, que les podrían llevar a dejar sin cuidado parental a sus hijos e hijas.
3. En lo operativo se quiere sugerir algunas ideas que potencien el importante esfuerzo que se viene desarrollando:
 - Entregar los CIBV al MIES, esta estrategia no aporta en la prevención, porque van NNA que tienen cuidado parental, con dificultades propias de los hogares, pero que sus progenitores tienen todavía capacidad de hacerse cargo de las responsabilidades que tienen sus hijos e hijas e incluso con las que les piden este tipo de servicios. Se conoce que ya están en esta dirección tomando algunas medidas. Se recomienda¹⁸³ analizar con detalle la posibilidad de quedarse en contacto directo con las comunidades que tienen un creciente número de familias que reúnen características de alto riesgo, y trabajar para evitar la consolidación de las problemáticas que presentan.

183 Asunto que se conoce, que en los hechos, ya lo están haciendo, se nombra este aspecto para legitimarlo como criterio técnico oficial.

- En los cantones donde se va a continuar o a iniciar con intervenciones, articularse con el Programa Niños Libres, en caso de que éste funcione ahí, porque se ha probado que conecta directamente con familias y comunidades que presentan situaciones y contextos problemáticos, sobre las cuales es necesario intervenir de forma inmediata.
- Continuar con las modalidades de intervención actualmente vigentes en zonas en las que ya se está trabajando, pero priorizar los siguientes aspectos:
 - Sistematizar la metodología de prevención, unificando criterios entre todas las zonas de intervención donde sea posible hacerlo, y promover la especificidad en las gestiones y la sistematización metodológica de las mismas.
 - Operativizar la capacidad protectora de las familias y las comunidades, capitalizando aquellas experiencias que dicen sus directores ya tener, como es el caso de Cuenca.
 - Si se cuenta ya con estos diagnósticos Comunitarios, estos podrían servir para ubicar áreas de intervención dentro de los propios barrios, o definir diferentes estrategia según los niveles de prevención que se han ubicado.
 - Establecer alianzas, en territorio, con aquellas instituciones públicas y privadas u organizaciones populares para que incorporen explícitamente¹⁸⁴ en sus propósitos el fortalecimiento familiar y/o que realicen actividades para sumarlas a la gestión que realiza Aldeas SOS, potenciando las intervenciones. El propósito de estas alianzas es sumar aliados, porque solo si se logra filtrar este propósito de fortalecimiento familiar en todas las intervenciones institucionales, se conseguirán cambios reales. Todas las entidades deberían tomar conciencia de que las familias fortalecidas podrán aportar creativa y productivamente en cualquier proyecto. Se conoce el trabajo que en esta línea ya se realiza en las comunidades, pero se reconoce también la tendencia de la institucionalidad ecuatoriana pública o privada a realizar las acciones por separado y utilitariamente, en el sentido de que se coordina con aquellos que se requiere algún tipo de colaboración puntual para el proyecto que lleva a cabo la institución a la cual se pertenece.

184 Se dice esto, porque muchas veces, puede estar contenido en uno o varios propósitos de estas entidades, pero no explícitamente.

◦ La metodología de los grupos de ayuda ha tenido resultados positivos donde se ha aplicado, porque la principal forma de conocer de los adultos es a través de la experiencia directa, y esta es una forma de hacerlo. Se conoce también que en Aldeas SOS ya se estaría impulsando esta metodología, lo que aquí se quiere recomendar es que se amplíe y se profundice la aplicación de la misma, partiendo de la sistematización de lo que se cuenta actualmente, profesionalizando en la misma al personal que hará uso y legitimándole en territorio.

4. Negociar con el Gobierno para articularse con otras experiencias que se realizan en el país a fin de fortalecer a las familias en todos los ámbitos posibles. Dar contenido al trabajo de familias que hace el MIES, porque de lo que se conoce, su estrategia no logra tener los propósitos claros, ni metodologías sistematizadas debido a su extensión nacional, el MIES tiene personal destinado a ello y podría convertirse en un significativo aval al esfuerzo en el que está Aldeas SOS.

5. Encontrar los mecanismos para conectar el trabajo de reinserción familiar desde las unidades de acogimiento de Aldeas SOS y la estrategia de prevención a través del fortalecimiento familiar. Conexión que tiene un doble sentido: la familia que está en el proceso de reinserción familiar encontrará en las otras familias y en la comunidad, un apoyo que le ayude en sus esfuerzos por generar protección para su hijo o hijos/as. Y, de otro lado, para Aldeas SOS, la comunidad de la familia que está insertando, es una nueva área de intervención, que en la medida de sus posibilidades, podrá atenderla al menos mientras dura el proceso de reinserción, aprovechando dejar la motivación en relación con este propósito. En resumen, es proyectar hacia la prevención el acogimiento, de forma de no perderse nunca del norte que debe guiar a Aldeas SOS.

6. La prevención requiere un esfuerzo extra en materiales de difusión y comunicación para llegar más allá del área geográfica en la que se interviene, y sobre todo, para que las familias puedan tener por escrito los principales contenidos que se están promoviendo. Se requiere también, en función de la población a la cual nos dirigimos, de ser necesario, hacer esos materiales en los idiomas propios de ellos. Un esfuerzo adicional será lo que se pueda hacer, para difundir el contenido de determinados Tratados Internacionales y leyes, de forma de que cuenten con los criterios básicos para saber cómo actuar frente a determinadas situaciones.



4.3.2.2. EL ACOGIMIENTO RESIDENCIAL ESPECIALIZADO, ES UNO DE LOS PRINCIPALES RETOS Y UNA ALTERNATIVA VÁLIDA

Ilustrar las condiciones del acogimiento institucional en base a las “Directrices sobre las Modalidades Alternativas del Cuidado de los Niños”, es lo que corresponde, aunque por la dimensión de este capítulo, solo se pueda registrar las principales disposiciones, las mismas que se retoman textualmente: “en el centro de la necesidad se encuentra el deseo de apoyar a los niños a permanecer con su familia y a que sean protegidos por ella. Sacar a un niño de su familia debe ser una medida de último recurso, y antes de tomar cualquier decisión de

ese tipo, se requiere una evaluación participativa rigurosa. En cuanto a la conveniencia, las Directrices sobre las Modalidades Alternativas del Cuidado de los Niños definen una serie de opciones de tutelas alternativas. Cada niño en situación de necesidad tutelar tiene requisitos específicos con respecto a, por ejemplo, los cuidados a corto o largo plazo o mantener juntos a los hermanos. La opción de tutela elegida tiene que estar adaptada a las necesidades individuales. La idoneidad de la ubicación debe examinarse periódicamente para poder evaluar la necesidad continua de la prestación de la tutela, y la viabilidad de la posible reunificación de la familia”¹⁸⁵.

En la consideración # 13 de las Directrices se insiste en que “la separación del niño de su propia familia debería considerarse como un último recurso y, en lo posible,

185 “Directrices sobre las Modalidades Alternativas sobre el Cuidado de los Niños”. NNUU, 20 noviembre de 2009. Prefacio.



debería ser temporal y por el menor tiempo posible. Las decisiones de remoción de la guarda deberían revisarse periódicamente y la vuelta del niño a la guarda y custodia de sus padres, una vez que se hubieran resuelto o hubieran desaparecido las causas originales de la remoción, debería responder al interés superior del niño”.

Al respecto del interés superior, se señala también que “al aplicar las presentes Directrices, el interés superior del niño constituirá el criterio para determinar las medidas que hayan de adoptarse con relación a los niños privados del cuidado parental o en peligro de encontrarse en esa situación”, es decir es la consideración a tomar en cuenta. A continuación señalan que “en el proceso de determinación se debería tener en cuenta, en particular, el derecho del niño a ser oído y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta según su edad y madurez”. Aspectos básicos que tanto los fiscales, jueces, policía y entidades de acogimiento deben tomar en cuenta, con dedicación y al detalle aquí planteado.

En la consideración #20, deja claramente especificado que “el recurso al acogimiento residencial debería limitarse a los casos en que ese entorno fuera específicamente apropiado, necesario y constructivo para el niño interesado y redundase a favor de su interés superior”. Es importante y necesario tomar cualquier decisión institucional a la luz de este planteamiento. Recomienda también en la consideración # 22 que “donde siga habiendo grandes centros (instituciones) de acogimiento residencial convendría elaborar alternativas en el contexto de una estrategia global de desinstitucionalización, con fines y objetivos precisos, que permitan su progresiva eliminación. A estos efectos, los Estados deberían establecer estándares de acogimiento para garantizar la calidad y las condiciones propicias para el desarrollo del niño,

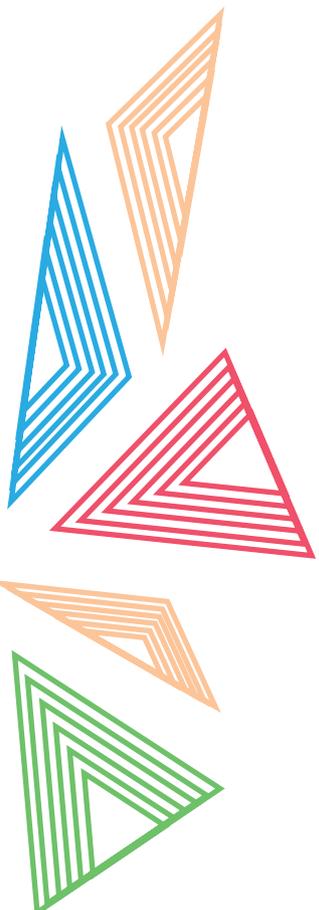
como la atención individualizada y en pequeños grupos, y deberían evaluar los centros de acogida existentes con arreglo a esos estándares”.

Es uno de los propósitos de las Directrices, “orientar las políticas, decisiones y actividades de todas las entidades que se ocupan de la protección social y el bienestar del niño, tanto en el sector público como en el privado, incluida la sociedad civil”, es decir, es un mandato para todas las instituciones que se dedican a acogimiento, como Aldeas SOS.

Con la claridad de estas disposiciones, es importante señalar que en el camino de cambio en el que está Aldeas Infantiles SOS del Ecuador, se requieren hacer algunos ajustes programáticos, que supone en esencia avanzar en la diversificación de las modalidades en función de las realidades individuales de los NNA, que se han analizado anteriormente. Se ratifica este planteamiento en la opinión del Director Nacional de Aldeas SOS¹⁸⁶: “yo creo que la individualidad del caso podría definir una modalidad alternativa cualquiera. Yo creo que ahí debemos tener la suficiente imaginación para poder crear algunas modalidades que sean adecuadas a cada uno”. Asunto que se logra poniendo la mirada en los NNA, en su interés superior, para tomar cualquier decisión.

Lo que en los hechos, supone para Aldeas SOS, desmontar el modelo institucional, continuando con las acciones que ya se están impulsando, e incluyendo otros elementos que aceleran y sobre todo caracterizarán este tipo de cambio que se espera. Por parte de esta Consultoría se exponen a continuación algunos elementos concretos de cambios que se podrían hacer:

186 Gontrad Pelisier



1. Continuar con el proceso de reintegración familiar para finiquitarlo y valorar cuántos NNA realmente se quedarían en Aldeas en cada una de las provincias, en un plazo perentorio. Asumiendo que es una forma de que “esa familia también tenga la oportunidad de recuperarse, de hacerse cargo de esos niños”¹⁸⁷. Se sugiere sistematizar la metodología utilizada en los diferentes territorios, porque al parecer, se cuenta con una valiosa experiencia.

2. Un siguiente paso, pero que debe comenzar a prepararse, es el análisis de la situación de cada uno de los NNA con base al interés superior del Niño, de forma de encontrar la solución que requiere cada uno de ellos.

3. Definir, en función del análisis anterior, las modalidades de atención que se requieren. Se recomienda flexibilizar la propuesta actual en el siguiente sentido: especializar la protección en función de las razones por las cuales los NNA han sido institucionalizados, es decir, conformar grupos de NNA que han sufrido abuso sexual, otro grupo que ha sufrido violencia doméstica; otro de víctimas de trata, etc. Uno de los grupos podrá ser el que ha sufrido realmente abandono de sus progenitores.

Unidades no con reglas institucionales, sino con dinámicas familiares de organización, con metas claras para cada uno de los NNA, en relación con su regreso a la familia y con los logros que se espera alcanzar en sus retos personales. Será necesario que se realice un seguimiento en función de los estándares de calidad establecidos, especialmente la capacidad de contención y de restitución de los derechos, que se vaya logrando y al tiempo que está en la Institución.

Esta propuesta de organización tiene a favor que no se mezclarán los NNA con distintas problemáticas, con las consecuencias que esto ya está teniendo, y que se podrá dar atención especializada a todos. No se requieren

ya equipos de madres (personal sin especialización) en este modelo, sino profesionales especializados que vivirán y trabajarán con los NNA, en períodos cortos de tiempo, porque se asume que siempre será acompañado por un proceso de fortalecimiento familiar para potenciar la pronta y necesaria reinserción familiar.

Se requieren metodologías que siempre miren y asuman individualmente a cada NNA en su individualidad, que desde el inicio tomen en cuenta los niveles de ansiedad y depresión que tienen los NNA por ser desarraigados de sus hogares, que propongan un período de adaptación en todos los ámbitos de la vida del NNA, y que con detalle trabaje la reparación emocional en función de la problemática que presente; y que simultáneamente trabaje con las familias de ellos, dándoles desde el inicio tareas concretas en relación con sus responsabilidades parentales y prevea un proceso más largo de generación de otras capacidades. Este proceso con las familias deberá ser asumido por el equipo que coincide territorialmente con ellas y siempre se buscará involucrar a las comunidades. La combinación de estos tres elementos claves: reinserción familiar/protección especializada /comunidad, que para esta consultoría representa los pilares de una nueva propuesta, solo hay que añadir que no se trata únicamente de protección, sino de protección especial.

El cumplimiento de algunos derechos, sobre todo el derecho a la educación, debería estar supeditado a cumplirles primero con la restitución de aquellos que fueron violentados. Ese especial énfasis es lo que puede hacer la diferencia entre lo que reciben actualmente y lo que se propone cambiar.

¹⁸⁷ Gontran Pellissier, Director Nacional de Aldeas Infantiles SOS de Ecuador.

La ubicación territorial de las casas debería seguir cumpliéndose, aunque no se puede garantizar una pertinencia territorial a todos los NNA, porque deberán distribuirse en las diferentes casas de acuerdo a la razón de acogimiento y no de la pertinencia territorial. Todas las unidades deberán cumplir con la condición de casas en territorio, porque ese no es un tema de modalidad sino de ubicación. Además de que se podrían colocar las unidades en territorios donde se sabe hay serios problemas de fortalecimiento familiar, esto reforzaría doblemente el trabajo de Aldeas.

Las dinámicas impulsadas por Aldeas SOS, referidas a los adolescentes que están a punto de asumir su autonomía (inicio de actividad laboral o término de estudios, sea solos o como grupos de hermanos), a quienes se les apoya con un arriendo aparte, son prácticas que se deberá mantener, en tanto no interfiere en nada estos propósitos de cambio expuestos.

Asumiendo que se debe poner especial atención en el tratamiento especializado y en que el tiempo que se queden en estas entidades sea el menor posible, el cumplimiento del derecho a la educación debe ser muy bien analizado, para no causar al NNA retrasos, pero tampoco exponerlos a una situación de difícil manejo por parte de ellos. En relación con los otros derechos, como el de salud, higiene, etc., se los ejercerá como corresponde.

Respecto al derecho a la educación es importante que se prevea una acción de coordinación sistemática con las autoridades locales del ME, para interesarlos en el tema y juntos encontrar formas de trabajo que no vulneren más a estos NNA, que incluya cómo se realizarán los trámites para inscribir a un NNA que está en acogimiento institucional y permita superar las trabas que actualmen-

te tienen por la ausencia de la madre o padre. Este tipo de negociaciones tienen que hacerse también con el Ministerio de Salud para la atención prioritaria y asegurar en la práctica la gratuidad de los servicios, y con el Registro Civil y cualquier institución pública y privada con la que se requiera tener claros caminos para acceder a los derechos de los NNA, superando el trámite individual que supone un tiempo extra y una negociación que desgasta.

4. Coherente con lo anterior, cerrar las actuales unidades, será la única opción para desterrar todo el peso institucional actual, de forma que sea un nuevo inicio en otras condiciones. Y reabrir las con la nueva forma de organización.

5. Realizar un acuerdo político con el Consejo Nacional de la Judicatura, poniendo en relieve el interés superior del niño y la capacidad/decisión de cambio de Aldeas SOS, que debe incluir una serie de medidas, entre ellas cambiar las reglas del juego en el siguiente sentido:

- Colaborar con informes en el período de indagación, de forma de asegurarnos que cuenten con información para tomar una decisión en función del interés superior del niño.
- Tener la oportunidad de sentarse en una mesa de trabajo para analizar algún caso que resulte compleja la decisión por lo complicado de la situación de los NNA.
- Condenar al adulto como corresponde, iniciando por alejarlo de forma inmediata del hogar y no condenar al niño a la institucionalización. Dictar sentencias conforme a lo establecido para los adultos y no dejar en la impunidad, como hasta ahora ocurre.



6. Para los NNA de quienes no se encuentre ningún miembro familiar cercano o lejano, crear una unidad especial, una a nivel nacional, que con la misma metodología propuesta más adelante se pueda trabajar.

7. Crear casas de primera acogida, tener al menos dos en el país, ya Teresa Arias en su entrevista al respecto decía: “estamos también planteándonos dentro del circuito cerrado tener una casa para primera acogida”, por tanto, en los hechos se sustenta que esta es ya una decisión tomada. El propósito operativo de una casa de primera acogida es que los NNA sean recibidos ahí, hasta definir e identificar la respuesta un poco más a largo alcance que requieran. Puede darse incluso el caso de que algún niño, después de las múltiples indagaciones que hace Aldeas, se verifica que pueden volver con sus familias, y se hacen todas las gestiones técnicas y jurídicas para ello, antes de pasar a una casa especializada, planificando las sesiones que el NNA deberá tener con los profesionales y las acciones de fortalecimiento familiar respectivas. Habrá que pensar también, que en determinados momentos, se requerirá dar primera acogida al conjunto de la familia del niño, para dar seguridad a los miembros, frente a las condiciones adversas de su hogar, siempre será un caso muy especial cuando se realicen estas acciones de acogimiento.

8. Se hace referencia, a la vida en familia, que ha logrado impulsar entre hermanos, o con adolescentes que están a punto de asumir su autonomía.

9. Un asunto, que resulta también importante abordarlo, es el relacionado con el tratamiento que se debe dar a los hermanos¹⁸⁸, y actuar conforme determinan las directrices, en el sentido de que “no deberían en principio ser separados para confiarlos a distintos entornos de acogi-

miento alternativo, a menos que exista un riesgo evidente de abuso u otra justificación que responda al interés superior del niño. En cualquier caso, habría que poner el máximo empeño en lograr que los hermanos mantuvieran contactos entre sí, a no ser que ello fuera contrario a sus deseos o intereses”. En el caso de centros de acogida especializados como se está proponiendo, hay que asumir que todos/as serán víctimas en distinto grado del mismo victimario o/y del mismo tipo de violación, por lo que podrán estar en la misma casa de acogida especializada.

10. Es fundamental, colaborar con el Estado Ecuatoriano, para que actualice y complemente las variables de seguimiento y control de los centros de acogimiento, conforme las disposiciones que dan las Directrices, de forma de promover progresivamente que se reduzca la institucionalización.

11. Seguir forjando un sistema de protección de derechos en el ámbito local, expresión de una coordinación interinstitucional amplia y funcional al cumplimiento de los derechos del NNA, es otro de los ámbitos del trabajo de la institución para esta y las demás estrategias. Porque la integralidad de los derechos solo es posible por el concurso de todos los actores institucionales públicos y privados, la sociedad civil y la familia, es decir, son corresponsables.

¹⁸⁸ Cuya protección ha sido una suerte de especialización de Aldeas SOS.



4.3.2.2.3. EL ACOGIMIENTO FAMILIAR, UNA PROPUESTA POR INICIAR

Es importante señalar lo que se concibe por acogimiento familiar, y evidenciar que es una medida complementaria con el acogimiento institucional especializado, no es posible el funcionamiento de lo uno, sin lo otro. Al respecto, en las “Directrices sobre las Modalidades Alternativas sobre el Cuidado de los Niños”, se plantea justamente que “se reconoce que los centros de acogimiento residencial y el acogimiento en familia son modalidades complementarias para atender las necesidades de los niños”.

Según Aldeas Infantiles SOS de España, el acogimiento familiar es “una medida de protección a la infancia mediante la cual se ofrece un entorno familiar adecuado a los menores que, por diversas circunstancias, no pueden vivir con su familia. Este acogimiento puede ser temporal, mientras se produce la reinserción en la familia de origen o para la adaptación previa a la convivencia con una familia adoptante, o bien permanente, cuando la edad u otras circunstancias del menor y su familia así lo requieren”¹⁸⁹.

Las modalidades alternativas de familia de acogida no han logrado desarrollarse en Ecuador, porque requiere de ingentes recursos institucionales y de un gran esfuerzo organizacional. Además, requiere de mucha sensibilización y concientización de las familias estructuradas para que se involucren activamente en esta estrategia. En el caso del Ecuador, de fuertes raíces culturales de solidaridad, comunidad y complementariedad, que anteriormente ya fueron nombrados, ha resultado difícil legitimar una medida que siempre ha existido: la de hacerse cargo de forma informal de otro niño o niña. Se

tendrá que hacer un esfuerzo inicial para abrir camino a esta modalidad de acogimiento. Esto debería ser un contenido de la difusión y del lineamiento analizado en la estrategia de la Prevención, de ir forjando comunidades protectoras. Las familias que deciden ser escogientes, deberían asumirse como los representantes de una acción solidaria de la sociedad en favor de estos NNA que requieren se les cumpla con este derecho.

Es necesario aclarar que no es un camino totalmente nuevo para Aldeas SOS del Ecuador, porque en algunas experiencias impulsadas se pueden encontrar elementos que sirven para encaminar esta modalidad.

Entre las acciones concretas, que se requieren hacer, se recomiendan las siguientes:

- Es necesario hacer un diagnóstico especializado que permita identificar los elementos para tener éxito con esta medida, que potencie los factores que favorecen y/o contrarreste las limitaciones que podrían encontrarse.
- Iniciar con experiencias piloto en cada uno de los territorios de intervención de Aldeas SOS, de forma de construir una experiencia nacional, que permita sistematizar progresivamente las mejores prácticas.
- Articularse con experiencias que ya existen en el Ecuador, no únicamente por aprovechar de los conocimientos que les pudieran brindar, sino también para capitalizar el contacto con familias que ya han tenido este tipo de vivencias y que pueden apoyar en campo a iniciar en esta modalidad.
- Una vez que se comience a aplicar, será necesario dar seguimiento sistemático y acompañar con procesos de capacitación especializada a las familias.

189 <http://www.aldeasinfantiles.es/trash/acogimiento-familiar/acogimiento-familiar-que-es>

4.3.2.2.3.1. LA ADOPCIÓN UNA REALIDAD

Se recomienda estar siempre atentos a los procesos de adopción que se pueden dar con los NNA que han estado en Aldeas SOS, porque se debe garantizar claridad en relación con los trámites legales aplicados y porque siempre será bueno conocer cercanamente la vida del NNA en la familia que lo adoptó, no en vano antes estuvo bajo la responsabilidad de la Aldeas.

4.3.2.2.3.2. LA PROTECCIÓN ES UN CONTENIDO DE TODAS LAS ESTRATEGIAS, NO UN PROGRAMA EN ESPECIAL

El programa de protección de NNA que actualmente se aplica en el conjunto de la Institución, tendiente a garantizar un tratamiento en la cotidianidad de todos los ámbitos de atención de Aldeas conforme a derechos, es necesario que exista no como programa sino justamente como un contenido clave, como una política¹⁹⁰. Su vigencia como Programa puede distorsionar el ejercicio de derechos, en tanto se lo puede asumir como una práctica extra, no lo esencial de la protección integral.

Lo que sí es importante es que sea un indicador clave del seguimiento que se debe implementar siempre, y frente a todas las actividades de protección que se ejerzan en la Institución en favor de NNA.

190 Como planteaba el Director Nacional en la entrevista recogida en el "Análisis"





4.3.3. MEDIDAS GENERALES DE APLICACIÓN

Una vez que se ha expuesto el conjunto de sugerencias, que recupera lo propuesto por los entrevistados y, de otro lado, lo que plantea la Doctrina de Protección Integral, surge el requerimiento de revisar algunas medidas que permitan lograr estos cambios y que deberán ser registradas en un plan estratégico que organice esta siguiente etapa del cambio, y que puede ser organizado conforme el enfoque de la “Gestión del Cambio” propuesto en el “Proyecto de Sostenibilidad 2014-2016. Desde el ajuste al cambio”.

1. Una de las medidas más importantes es el cambio de personal, el número y la especialización deberá ajustarse a las nuevas dinámicas institucionales. Deberá ser progresivo y planificado. Entre el personal a ser contratado se deberá analizar la pertinencia de un equipo de abogados (dos o más), que puedan hacerse cargo de la defensa legal, que conlleva distintos momentos del proceso de restitución de derechos de los NNA, en los que está comprometido la institución. Se requiere una decisión clara al respecto, para no refuncionalizar al personal, de acuerdo a las nuevas necesidades, porque esto puede limitar en mucho, los resultados que se esperan obtener.

2. Brindar capacitación y formación permanente al conjunto del personal, no sólo para unificar los enfoques, sino también para mantenerlos actualizados en relación con las teorías, las leyes y las políticas públicas que van surgiendo y sobre las cuales es importante formar al personal. La Doctrina de la Protección Integral que agrupa todos los conocimientos en relación a los derechos de los NNA, deberá ser la principal fuente de conocimientos e inspiración para el personal desterrando aquellas creencias y comportamientos que no favorecen la garantía de derechos, que son



herencia del modelo anterior; pero además se debería abordar el enfoque de igualdad de género, y sobre pueblos y nacionalidades indígenas lo que se debe operar en la mediación cultural, que es otra necesidad clave en Ecuador, país multicultural y multiétnico.

3. Más allá del cúmulo de conocimientos que se logre impartir a todos los funcionarios, deberá existir una especial preocupación en promover en ellos un espíritu de auténtico compromiso con los NNA y con la defensa de sus derechos. Deberían asumir que trabajar con y para los seres humanos y en especial con y para los NNA, es la más significativa de las tareas que se pueda asumir. Y desde ese compromiso y respeto a los derechos a los NNA es que se debe erigir toda la institucionalidad. La capacidad de iniciativa, de flexibilidad, de voluntad y esfuerzo, será la evidencia de este compromiso y los bienes principales a precautelar en la institución y en la valoración que hagamos del personal. Se debe lograr que haya una homogeneidad en este sentido, los que tratan de mantener el modelo “tradicional” deben ser especialmente motivados a un cambio, o solicitarle amablemente que dejen el lugar para otros.

4. Se requiere adecuar todo el sistema de administración y el presupuestario a la nueva dinámica de la institución, de forma que se pueda dar un tamaño afín a los propósitos que deba cumplir, no tan grande que tome una significación y poder que no corresponda, y no tan pequeño, que no responda a los requerimientos. Se espera la agilidad y compromiso de forma que tengan sus productos con la oportunidad que se requiere. Se debe evitar al máximo el manejo subjetivo e intencionado de estas tareas y eso se obtiene al involucrarlos activamente en la capacitación/formación de todo el personal, porque lo diferente que tienen es la tarea, no son los “dueños del

dinero o de la institución”. Y, en los hechos invertir más en la Prevención, para que el eje de trabajo realmente gire para allá, lo que deberá expresarse también en que se aumente el personal en esa línea estratégica, organizando en lo local equipos multidisciplinares.

5. Cambiar la relación entre lo nacional y lo local es una prioridad, revisar las fortalezas y limitaciones que actualmente hay en esta relación tendiente a una más horizontal y de colaboración. Un equipo nacional deberá impulsar la capacidad de iniciativa y de sistematización de todo el país, y canalizar información y formación; esas son las claves de sus funciones. Es su responsabilidad también que haya un ambiente cálido y de buen trato para todas las instancias y dinámicas institucionales.

6. El exceso de documentos y trámites administrativos en el proceso de protección de los NNA¹⁹¹ debe ser reemplazado por la comunicación directa del profesional especializado, que canalice adecuadamente los compromisos que conllevarán a la restitución de los derechos de NNA. Parecería que hay también un exceso de documentos en los procesos técnicos que podrían estar manejados tecnocráticamente¹⁹², incluso en los de cambio, los que deben ser reemplazados en muchos casos por espacios de reflexión a fondo de lo que se está proponiendo transformar.

7. El apoyo psicológico (contención) al personal que trabaja en este tipo de problemáticas es otro asunto fundamental a contemplar, porque el desgaste emocional que tienen es muy grande.

8. Seguir impulsando convenios con los Gobiernos Locales (GADs), permitirá potenciar todas las capacidades institucionales en lo local, donde debe establecerse res-

¹⁹¹ Se hace referencia a las fichas que ellos llenan sobre sus compromisos de cambios, por ejemplo.

¹⁹² Se hace referencia a que se podría estar priorizando los hechos técnicos, a los de reflexión.

ponsabilidades y contribuciones claras. Indagar también en su rol, a través de ordenanzas municipales, para la legitimación de los modelos de gestión de Aldeas, y para convertir en políticas públicas cantonales las estrategias que impulsa la Institución. Lo que posibilitará también un posicionamiento de los NNA sin cuidado parental, en el conjunto de derechos.

9. Dar a conocer a los Gobiernos Locales, la problemática que enfrentan los NNA sin cuidado parental, de forma que comiencen a existir para ellos este grupo de NNAS, y que tengan una mirada integral y diferente de lo que es el territorio y la vulnerabilidad de derechos. Lo que dará más elementos para iniciar el proceso de colaboración en múltiples aspectos, a negociar en cada caso.

10. Continuar con la política que le ha permitido incrementar la inversión para sus programas, por ejemplo: negociar con el MIES, continuar en algunos barrios actuales e ingresar en otros para trabajar con las comunidades con el Programa de Fortalecimiento Familiar, es una buena propuesta. O ingresar a todas las cárceles del país, o según la selección de territorios que se hizo, para dar continuidad coordinando con el Programa de Niños Libres.

11. Un reto que debe asumir, como una de sus políticas más significativas, es construir en los hechos el sistema de protección de niñez y adolescencia. Es decir, entablando esos distintos niveles de coordinación de los cuales se han hablado a lo largo del documento, pero forjando vínculos fuertes y permanentes, lo que se logra a partir de acuerdos claros, aplicados y evaluados. No es posible la garantía de derechos sino se entabla un actuar sistémico.

12. Una última medida es aprovechar al máximo, lo que se considera “Una de las fortalezas que se tiene y es el liderazgo, el director y el equipo de trabajo, que ha logrado empatar lo antiguo para darle una visión a lo nuevo, al derecho de vivir en familia”.



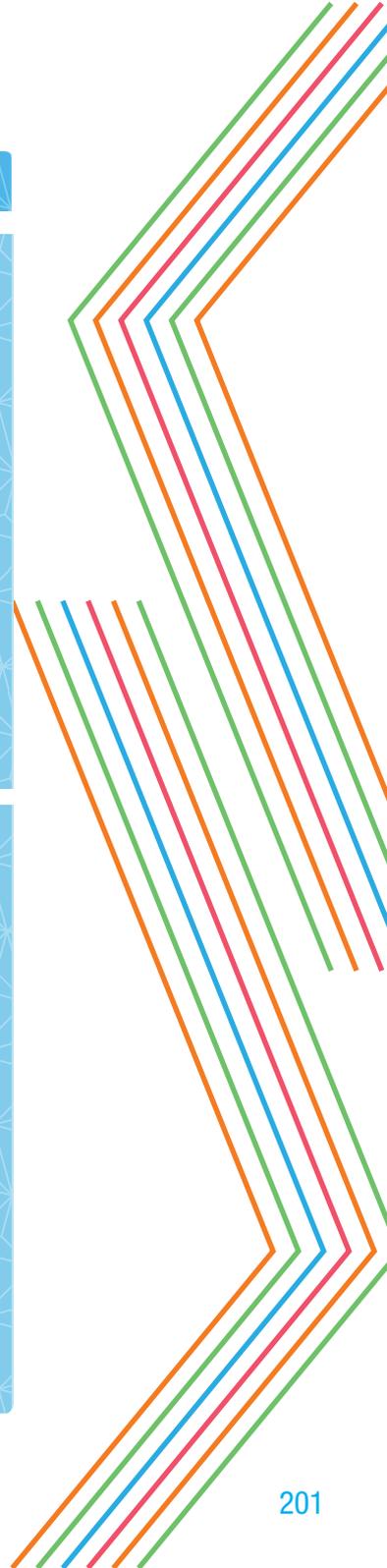
ANEXO 1

RESPONSABILIDADES Y COMPETENCIAS TANTO EXCLUSIVAS COMO CONCURRENTES DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO, EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS EN GENERAL Y DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN PARTICULAR

MATRIZ DE ANÁLISIS

INSTITUCIÓN	NIVEL	MISIÓN	FUNCIONES
1. MINISTERIO COORDINADOR DE DESARROLLO SOCIAL	CENTRAL	Propone políticas interministeriales de desarrollo social mediante la coordinación, articulación, y monitoreo permanente de la política, planes y programas sociales ejecutados por los ministerios e instituciones que forman parte del Consejo Sectorial de Políticas de Desarrollo Social; generación de procesos de información, investigación, selección de beneficiarios de programas sociales, asistencia técnica y evaluación; diseño y ejecución de programas prioritarios pilotos de corto y mediano plazo que generen oportunidades para los grupos de atención prioritaria o que requieran amparo del Estado, en el marco de defensa y protección de derechos fundamentales con enfoque intersectorial.	

INSTITUCIÓN	NIVEL	MISIÓN	FUNCIONES
<p>2. MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL</p>	<p>CENTRAL</p>	<p>Establecer y ejecutar políticas, regulaciones, estrategias, programas y servicios para la atención durante el ciclo de vida, protección especial, aseguramiento universal no contributivo, movilidad Social e inclusión económica de grupos de atención prioritaria (niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad) y aquellos que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad.</p>	
		<p>PROTECCIÓN ESPECIAL</p> <p>Proponer y ejecutar políticas en el ámbito de la protección especial, dirigidas a la protección y apoyo a restitución de derechos de las y los ciudadanos en todo su ciclo de vida, con énfasis en niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, fomentando la corresponsabilidad ciudadana.</p>	<p>Proponer y apoyar la gestión de políticas de protección especial para la igualdad y la inclusión social de las y los ciudadanos en todo su ciclo de vida, con énfasis en niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad y sus familias, con enfoque de derechos en los programas y proyectos del Ministerio de Inclusión Económica y Social</p>



INSTITUCIÓN	NIVEL	MISIÓN	FUNCIONES
2. MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL			<p>Proponer políticas de prevención de vulneración de derechos para el fortalecimiento de las familias</p> <p>Proponer insumos para el desarrollo normativo para la aplicación de políticas públicas de protección especial</p> <p>Diseñar, elaborar y ejecutar planes, programas y estrategias de protección especial dirigidos a los grupos de atención prioritaria</p> <p>Apoyar la construcción del sistema de inclusión económica y social en los territorios, en el ámbito de la protección especial</p>
		DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE PROTECCIÓN ESPECIAL <p>Proveer servicios de calidad especializados para grupos de atención prioritaria de competencia del Ministerio que se encuentren en situaciones de amenaza o vulneración de sus derechos.</p>	<p>Diseñar políticas, planes, programas y proyectos de servicios de protección especial para grupos de atención prioritaria vulnerados en sus derechos</p>

INSTITUCIÓN	NIVEL	MISIÓN	FUNCIONES
<p>2. MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL</p>			<p>Brindar los servicios especializados de protección especial para grupos de atención prioritaria vulnerados en sus derechos</p> <p>Elaborar propuestas de normativa y establecer criterios técnicos, métodos, instrumentos, estándares, indicadores, flujos de información e instructivos, para la formulación y ejecución de servicios especializados de protección especial de atención directa e indirecta del Ministerio de Inclusión Económica y Social</p> <p>Acreditar y controlar los servicios de protección especial de atención directa e indirecta del Ministerio de Inclusión Económica y Social sobre la base de las políticas y normas establecidas</p>



INSTITUCIÓN	NIVEL	MISIÓN	FUNCIONES
<p>2. MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL</p>			<p>Seguimiento y evaluación de planes programas y proyectos relacionados con servicios especializados de protección especial de atención directa e indirecta del Ministerio de Inclusión Económica y Social</p> <p>Desarrollar un modelo de atención y un sistema de información, sobre servicios de protección especial</p>
		<p>DIRECCIÓN DE ADOPCIONES</p> <p>Gestionar y contribuir al efectivo ejercicio del derecho a pertenecer a una familia en favor de los niños, niñas y adolescentes.</p>	<p>Diseñar políticas, planes y programas para la gestión de las unidades técnicas de adopciones</p> <p>Diseñar el sistema de capacitación permanente sobre adopciones que involucre a todos los actores y todas las instancias del proceso</p> <p>Elaborar proyectos normativos en materia de adopciones</p> <p>Establecer criterios técnicos para el seguimiento pre y post adoptivo</p>

INSTITUCIÓN	NIVEL	MISIÓN	FUNCIONES
<p>2. MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL</p>		<p>DIRECCIÓN DE FAMILIA</p> <p>Ejecutar, supervisar y evaluar las políticas públicas, planes y programas para fomentar las relaciones positivas del entorno familiar, de la ciudadanía activa y la corresponsabilidad colectiva en la promoción de los derechos y desarrollo de capacidades y oportunidades.</p>	<p>Coordinar la formulación de políticas públicas relacionados a la atención para familias</p> <p>Dirigir y coordinar la formulación de iniciativas, estrategias y mecanismos para la implementación de planes, programas y proyectos para la familia</p> <p>Gestionar la articulación de las políticas de la familia con las organizaciones y fomentar la implementación de redes sociales</p> <p>Coordinar las actividades de la Dirección con las otras entidades involucradas a nivel nacional</p>



INSTITUCIÓN	NIVEL	MISIÓN	FUNCIONES
2. MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL	REGIONAL	Ejecutar políticas, regulaciones, estrategias, programas y servicios para la atención al ciclo de vida, protección especial, aseguramiento no contributivo, movilidad social e inclusión económica de grupos de atención prioritaria (niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad y aquellos que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad).	<p>Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales, reglamentarias y resoluciones emitidas por el Ministerio de Inclusión Económica y Social</p> <p>Planificar, controlar y coordinar la ejecución de los programas y las políticas institucionales en el ámbito de su competencia</p> <p>Proporcionar insumos para la formulación de las políticas nacionales de inclusión económica y social y el aseguramiento no contributivo y movilidad Social</p> <p>Administrar el sistema de protección social en el territorio de su jurisdicción con transparencia y equidad</p>

INSTITUCIÓN	NIVEL	MISIÓN	FUNCIONES
<p>2. MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL</p>		<p>PROTECCIÓN ESPECIAL</p> <p>Proponer y ejecutar políticas en el ámbito de la protección especial, dirigidas a la protección y apoyo a restitución de derechos de las y los ciudadanos en todo su ciclo de vida, con énfasis en niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, fomentando la corresponsabilidad ciudadana.</p>	<p>Ejecución de la política pública de protección especial en su jurisdicción</p> <p>Proponer ajustes a los lineamientos y estándares de los programas de protección especial implementados por la Subsecretaría de Protección Especial</p> <p>Controlar la aplicación y articulación en el territorio de su jurisdicción los planes, programas y proyectos de protección especial</p> <p>Elaborar informes de seguimiento y control de los planes, programas y proyectos de protección especial</p>



INSTITUCIÓN	NIVEL	MISIÓN	FUNCIONES
3. MINISTERIO DE SALUD	CENTRAL	<p>Ejercer como Autoridad Sanitaria Nacional, la rectoría, regulación, planificación, coordinación, control y gestión de la Salud Pública ecuatoriana a través de la gobernanza, vigilancia de la salud pública, provisión de servicios de atención integral, prevención de enfermedades, promoción de la salud e igualdad, investigación y desarrollo de la ciencia y tecnología y la articulación de los actores del sistema, con el fin de garantizar el derecho a la Salud.</p>	<p>Los establecimientos de salud, públicos y privados, cualquiera sea su nivel, están obligados a informar inmediatamente a las autoridades y organismos competentes los casos de niños o niñas y adolescentes con indicios de maltrato o abuso sexual; y aquellos en los que se desconozca la identidad o el domicilio de los progenitores (Art. 30 Numeral 11 CNA)</p>
4. CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA	CENTRAL	<p>Proporcionar un servicio de administración de justicia eficaz, eficiente, efectiva, íntegra, oportuna, intercultural y accesible, que contribuya a la paz social y a la seguridad jurídica, afianzando la vigencia del Estado constitucional de derechos y justicia.</p>	<p>Dirección Nacional de Acceso a los Servicios de Justicia</p> <p>Diseñar y formular propuestas de planes, programas, proyectos y acciones de inclusión social e interculturalidad para grupos de atención prioritaria en los procesos de la Función Judicial</p>

INSTITUCIÓN	NIVEL	MISIÓN	FUNCIONES
<p>5. FISCALÍA GENERAL</p>	<p>NACIONAL</p>	<p>Dirigir la investigación pre-procesal y procesal penal, ejerciendo la acción pública con sujeción al debido proceso y el respeto de los Derechos Humanos, brindando servicios de calidad y calidez en todo el territorio nacional.</p>	<p>Dirigir y promover, de oficio o a petición de parte, la investigación pre procesal y procesal penal, de acuerdo con el Código de Procedimiento Penal y demás leyes, en casos de acción penal pública; de hallar mérito acusar a los presuntos infractores ante el Juez competente e impulsar la acusación en la sustanciación del juicio penal, bajo los principios de oportunidad, objetividad y motivación.</p> <p>Dirigir y coordinar las actuaciones de la Policía Judicial en las indagaciones previas y en las etapas del proceso penal.</p> <p>Investigación tendiente a identificar y ubicar al niño, niña o adolescente, sus padres y demás familiares, según el caso (Art. 269 CNA)</p>



INSTITUCIÓN	NIVEL	MISIÓN	FUNCIONES
<p>6. CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD INTER-GENERACIONAL</p>	<p>NACIONAL</p>	<p>Incidir en la sociedad y el Estado a través de políticas públicas para la igualdad intergeneracional que aseguren los derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultas y adultos mayores.</p>	<p>Poner en conocimiento de las instituciones competentes casos de amenaza o violación de derechos y dar seguimiento de las denuncias y de ser necesario, solicitar a través del Defensor del Pueblo el planteamiento de medidas cautelares ante las juezas y jueces de garantías constitucionales.</p> <p>Desarrollar mecanismos de coordinación con las entidades rectoras y ejecutoras de la política pública y los organismos especializados por la garantía y protección de derechos en todos los niveles de gobierno.</p>

INSTITUCIÓN	NIVEL	MISIÓN	FUNCIONES
<p>7. DEFENSORÍA DEL PUEBLO</p>	<p>NACIONAL</p>		<p>Protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país.</p> <p>Patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados.</p> <p>Emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, y solicitar juzgamiento y sanción ante la autoridad competente, por sus incumplimientos.</p>

INSTITUCIÓN	NIVEL	MISIÓN	FUNCIONES
8. DINAPEN	NACIONAL	Ejecución de medidas de prevención, investigación y vigilancia del respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, consagrados en la Constitución de la República, y otros instrumentos legales atinentes.	Investigación tendiente a identificar y ubicar a un niño, niña o adolescente, sus padres y demás familiares, según el caso
9. GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES	PROVINCIAL	Los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán las competencias destinadas a asegurar los derechos de niñas, niños y adolescentes que les sean atribuidas por la Constitución, el COOTAD y el Consejo Nacional de Competencias en coordinación con la ley que regule el sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia. Para el efecto, se observará estrictamente el ámbito de acción determinado en el COOTAD para cada nivel de gobierno y se garantizará la organización y participación protagónica de niños, niñas, adolescentes, padres, madres y sus familias, como los titulares de estos derechos.	Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de su competencia.

INSTITUCIÓN	NIVEL	MISIÓN	FUNCIONES
<p>10. GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES</p>	<p>CANTONAL</p>	<p>Los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán las competencias destinadas a asegurar los derechos de niñas, niños y adolescentes que les sean atribuidas por la Constitución, el COOTAD y el Consejo Nacional de Competencias en coordinación con la ley que regule el sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia. Para el efecto, se observará estrictamente el ámbito de acción determinado en el COOTAD para cada nivel de gobierno y se garantizará la organización y participación protagónica de niños, niñas, adolescentes, padres, madres y sus familias, como los titulares de estos derechos.</p>	<p>Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los concejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales, en el marco de su competencia.</p>

INSTITUCIÓN	NIVEL	MISIÓN	FUNCIONES
<p>11. JUECES DE FAMILIA, MUJER, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA</p>	<p>CANTONAL</p>		<p>Disponer medidas de protección a favor de niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Conocer y resolver el recurso planteado contra las medidas administrativas dispuestas por las Juntas Cantonales de Protección de Derechos y las entidades de atención.</p>
<p>12. CONSEJOS CANTONALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS</p>	<p>CANTONAL</p>	<p>Formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Los Consejos de Protección de derechos coordinarán con las entidades así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos.</p>	

INSTITUCIÓN	NIVEL	MISIÓN	FUNCIONES
<p>13. JUNTAS CANTONALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS</p>	<p>CANTONAL</p>	<p>Protección de los derechos individuales y colectivos de los niños, niñas y adolescentes, en el respectivo cantón.</p>	<p>Conocer, de oficio o a petición de parte, los casos de amenaza o violación de los derechos individuales de niños, niñas y adolescentes dentro de la jurisdicción del respectivo cantón; y disponer las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado</p> <p>Vigilar la ejecución de sus medidas</p> <p>Interponer las acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes en los casos de incumplimiento de sus decisiones</p> <p>Requerir de los funcionarios públicos de la administración central y seccional, la información y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones</p>

INSTITUCIÓN	NIVEL	MISIÓN	FUNCIONES
			<p>Llevar el registro de las familias, adultos, niños, niñas y adolescentes del respectivo Municipio a quienes se haya aplicado medidas de protección</p> <p>Denunciar ante las autoridades competentes la comisión de infracciones administrativas y penales en contra de niños, niñas y adolescentes</p> <p>Vigilar que los reglamentos y prácticas institucionales de las entidades de atención no violen los derechos de la niñez y adolescencia</p>



BIBLIOGRAFÍA

1. Ver Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 10 y 11. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
2. René Ramírez, tomado del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Pp. 39. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
3. INEC 2010. Tomado de INEC, "Resultados Nacionales del Censo 2010 de Población y Vivienda". Disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/resultados/>
4. ONU 2011. Tomado de SENPLADES, "Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017". Pp. 67. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
5. INEC 2010. Tomado de SENPLADES, "Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017". Pp. 67. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
6. ONU 2011. Tomado de SENPLADES, "Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017". Pp. 67. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
7. INEC 2013. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 118. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
8. INEC 2010. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 119. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
9. INEC 2010. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
10. INEC 2010. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 117. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
11. INEC 2010. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 117. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
12. MIES 2012. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 117. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
13. Latinobarómetro, 2011. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
14. Latinobarómetro, 2011. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
15. FLACSO 2006. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
16. INEC 2010. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
17. Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
18. MRECI, 2012. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
19. Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 52. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
20. Ver "Rafael Correa convoca un referéndum para crear una Asamblea Constituyente horas después de su investidura" en Libertad Digital. Accesible en línea: <http://www.libertaddigital.com/mundo/rafael-correa-convoca-un-referendum-para-crear-una-asamblea-constituyente-horas-despues-de-su-investidura-1276296765/>
21. <http://www.dinero.com/edicion-impresaria/caratula/articulo/los-logros-rafael-correa-ecuador/190900>
22. <http://www.dinero.com/edicion-impresaria/caratula/articulo/los-logros-rafael-correa-ecuador/190900>
23. Para leer la carta de renuncia completa mirar: Carlos Gaviria renuncia a Comisión de Auditoría de tratados de inversión de Ecuador por suscripción de acuerdo comercial con Unión Europea disponible en: http://www.polodemocratico.net/index.php?option=com_content&view=article&id=7795:carlos-gaviria-renuncia-a-comision-de-auditoria-de-tratados-de-inversion-de-ecuador-por-suscripcion-de-acuerdo-comercial-con-union-europea-&catid=75:noticias&Itemid=66
24. Ver F. Ramírez Gallegos. Cambio político, autonomía estatal y democratización en el Ecuador (2007-2012).
25. <http://www.eluniverso.com/2012/01/08/1/1355/domingo-paredes-no-podemos-darnos-lujo-haya-injerencias-politicas.html>
26. <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/pais-y-aliados-suman-diez-prefecturas.html>
27. http://www.elcomercio.com.ec/politica/movimientos-regionales-Politica-alcaldias-Municipios-Prefecturas_0_1103889669.html
28. <http://www.elcomercio.com.ec/opinion/estabilidad.html>
29. <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101745034#.VLKrud93PZs>
30. <http://www.conflictosmineros.net/contenidos/12-ecuador/17282-hallan-cuerpo-de-lider-indigena-de-ecuador-que-se-oponia-a-la-mineria/>
31. http://www.elcomercio.com/pais/Politica-alianza_pais-Cuenca-alexa_0_1139286221.html / http://www.elcomercio.com.ec/politica/AlianzaPais-PaolaPabon-sancion-aborto-GinaGodoy_0_1019898039.html
32. http://www.elcomercio.com.ec/entretenimiento/JaimeGuevara-RafaelCorrea-Twitter-tendencias_0_985101630.html
33. <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/01/31/nota/2115501/bonil-universo-sancionados-superintendencia-comunicacion>
34. <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/quito/item/gobierno-suspende-desalojo-de-sede-de-la-conaie-en-quito.html>
35. Ver F. Ramírez, "Crisis neoliberal y reconfiguraciones estatales: Ecuador y la heterodoxia sudamericana" en Revista Línea Sur, Revista de Política Exterior, No. 2, Mayo/agosto 2012, pp. 84-104. Accesible en línea: http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/03/linea_sur_segunda_edicion.pdf
36. Ver "Rafael Correa decreta que el 99% de ganancias extraordinarias del petróleo sean para los ecuatorianos" en Rebelion.org. Accesible en línea: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=57254>.
37. Ver F. Ramírez, "Crisis neoliberal y reconfiguraciones estatales: Ecuador y la heterodoxia sudamericana" en Revista Línea Sur, Revista de Política Exterior, No. 2, Mayo/agosto 2012, pp. 84-104. Accesible en línea: http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/03/linea_sur_segunda_edicion.pdf
38. Precios que no se habían visto en 5 o 6 años: <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/01/07/nota/4404246/petroleo-cayo-debajo-50>
39. La baja en el precio del petróleo ha presionado al Presidente Correa a aceptar préstamos especialmente provenientes de China, lo veremos así en los siguientes titulares: Eximbank otorga crédito por casi \$ 5.300 millones a Ecuador, disponible en <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/eximbank-otorga-credito-por-casi-5-300-millones-a-ecuador-2.html> / Ecuador firma financiamiento con China por \$7.500 millones, accesible en línea en http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101769840/1/Ecuador_firma_financiamiento_con_China_por_7500_millones.html#VK6Osd93PZv
40. Esta necesidad se ve expresada, no solo en cambios de política pública sino también en sendos recortes de los cuales colocamos aquí sus respectivos links y titulares: Gobierno revoca alza salarial del 5% para funcionarios públicos. Disponible en: <http://www.elcomercio.com.ec/actualidad/salarios-revocatoria-incremento-funcionarios-publicos.html> / Rafael Correa defiende recortes al presupuesto para "responder a la realidad" Accesible en línea en: <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/01/06/nota/4403006/correa-defiende-recortes-dice-que-hay-que-responder-realidad> / Recortes, aranceles y cupos, la receta para resistir el año, disponible en línea en <http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota.aspx?idart=7428831&idcat=38269&tipo=2> / Recortes y restricciones por la caída del petróleo accesible en línea desde <http://www.elcomercio.com.ec/actualidad/petroleo-recortes-presupuesto-salvaguardias-importaciones.html>
41. http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101769626/-1/China_anuncia_otro_apoyo_financiero_para_Ecuador.html#VK6N2d93PZu
42. <http://www.elcomercio.com/actualidad/recortes-creditos-ecuador-china-rafael.html>
43. <http://www.dinero.com/edicion-impresaria/caratula/articulo/los-logros-rafael-correa-ecuador/190900>
44. http://www.elcomercio.com/hegocio/RafaelCorrea-Ecuador-deficit-credito-BancoMundial-Gobierno_0_1120688139.html
45. <http://www.elciudadano.gob.ec/coca-cola-company-podria-invertir-mas-de-mil-millones-de-dolares-en-ecuador/>
46. <http://www.andes.info.ec/es/noticias/coca-cola-dice-exito-economico-ecuador-llevo-invertir-usd-1000-millones.html>
47. <http://www.elcomercio.com/actualidad/ororeserva-ecuador-bancocentral-economia.html>
48. http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/03/140319_ciencia_atlas_global_conflictos_ecologicos_np.shtml
49. <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/03/03/forbes-gates-destrona-a-slim-como-la-persona-mas-rica-del-mundo-5241.html>
50. <http://www.inquisitr.com/1725996/julian-assange-stakeout-costs-britain-14m/>
51. Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 16 y 18.
52. PNUD 2013 tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 25.
53. <http://www.bancomundial.org/es/country/ecuador/overview>
54. <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/la-estabilidad-economica-dio-paso-a-otra-dinamica-infografia-2.html>
55. Que alcanzan hasta el 53% del total de las exportaciones del país. <http://www.elcomercio.com/opinion/editorial/importaciones-rafael-correa-gobierno-salvaguardia.html>

56. <http://www.dinero.com/edicion-impresia/caratula/articulo/los-logros-rafael-correa-ecuador/190900>
57. <http://www.bancomundial.org/es/country/ecuador/overview>
58. ENEMDU-INEC, 2000-2011; INEC, 2013 tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 25.
59. <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/pobreza-en-ecuador-cierra-el-2014-con-una-caida-de-306-puntos.html>
60. <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/11/27/nota/4276611/gobierno-ecuador-presenta-estrategia-erradicar-pobreza-pais>
61. <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/11/27/nota/4276611/gobierno-ecuador-presenta-estrategia-erradicar-pobreza-pais>
62. <http://www.bancomundial.org/es/country/ecuador/overview>
63. INEC 2013 tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 25.
64. <http://www.elciudadano.gob.ec/ecuador-tiene-la-tasa-de-desempleo-mas-baja-de-america-latina/>
65. http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/Empleo-Diciembre/Nuevo_Marco_Conceptual/201412_EnemduPresentacion_15anios_Conductn.pdf
66. http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/Empleo-Diciembre/Nuevo_Marco_Conceptual/201412_EnemduPresentacion_15anios_Conductn.pdf
67. <http://www.elcomercio.com.ec/actualidad/ecuador-desempleo-organizacion-internacional.html>
68. <http://www.andes.info.ec/es/quinquenio-de-la-revoluci%C3%B3n-ciudadana-econom%C3%ADa-reportajes/5284.html>
69. <http://lalineadefuego.info/2013/09/25/plan-c-redistribucion-de-la-riqueza-para-no-explotar-el-yasuni-y-salvaguardar-a-los-indigenas-aislados-por-cdes/>
70. http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818770893&umt=ecuador_meta_reduccion_pobreza_ha_sido_superada_al_2014
71. <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/2-millones-de-ecuatorianos-reciben-el-bdh.html>
72. <http://www.planificacion.gob.ec/el-plan-anual-de-inversiones-para-2015-esta-listo/>
73. <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/correa-vamos-a-ser-campeones-mundiales-de-la-innovacion.html>
74. <http://www.elciudadano.gob.ec/ecuador-preve-una-inversion-publica-de-7-200-millones-para-2014/>
75. <http://www.elcomercio.com/actualidad/inversion-sueldos-subsidios-subieron-ecuador.html>
76. http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
77. http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818771668&umt=ecuador_destinare1_8434_millones_a_inversif3n_pfablica_en_2015
78. Definición. "Significado y Concepto de Participación" Consultado en 2 de Diciembre de 2014 disponible en: <http://definicion.de/participacion/>
79. Entrevista a Milton Chamorro, Dirigente de Movimientos Sociales, Especialista en el Área de Participación Ciudadana, realizada por Santiago Abad el martes 2 de Diciembre de 2014.
80. Entrevista a María Paula Romo, Asambleísta Constituyente, realizada por Santiago Abad el 27 de Noviembre de 2014.
81. <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/las-nuevas-leyes-reorganizaron-el-estado-infografia.html>
82. Secretaría Nacional de la Administración Pública. "Transparencia de Gestión se suma a la SNAP" Consultado en 2 de Diciembre de 2014 disponible en: <http://www.administracionpublica.gob.ec/transparencia-de-gestion-se-suma-a-la-snap/>
83. Constitución de la República del Ecuador. Constitución de Bolsillo. Consultado el 3 de Diciembre de 2014. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf.
84. Constitución de la República del Ecuador. Constitución de Bolsillo. Consultado el 3 de Diciembre de 2014. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf.
85. Constitución de la República del Ecuador. Constitución de Bolsillo. Consultado el 3 de Diciembre de 2014. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf.
86. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Consultada el 3 de Diciembre de 2014. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org6.pdf
87. Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. Consultado el 3 de Diciembre de 2014. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org.pdf
88. Constitución de la República, Art. 44.- El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.
- Art. 45.- Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten; a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades; y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar.
- El Estado garantizará su libertad de expresión y asociación, el funcionamiento libre de los consejos estudiantiles y demás formas asociativas.
- Art. 46.- El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes:
1. Atención a menores de seis años, que garantice su nutrición, salud, educación y cuidado diario en un marco de protección integral de sus derechos.
 2. Protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica. Se prohíbe el trabajo de menores de quince años, y se implementarán políticas de erradicación progresiva del trabajo infantil. El trabajo de las adolescentes y los adolescentes será excepcional, y no podrá conculcar su derecho a la educación ni realizarse en situaciones nocivas o peligrosas para su salud o su desarrollo personal.
 - Se respetará, reconocerá y respaldará su trabajo y las demás actividades siempre que no atenten a su formación y a su desarrollo integral.
 3. Atención preferente para la plena integración social de quienes tengan discapacidad. El Estado garantizará su incorporación en el sistema de educación regular y en la sociedad.
 4. Protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoque tales situaciones.
 5. Prevención contra el uso de estupefacientes o psicotrópicos y el consumo de bebidas alcohólicas y otras sustancias nocivas para su salud y desarrollo.
 6. Atención prioritaria en caso de desastres, conflictos armados y todo tipo de emergencias.
 7. Protección frente a la influencia de programas o mensajes, difundidos a través de cualquier medio, que promuevan la violencia, o la discriminación racial o de género. Las políticas públicas de comunicación priorizarán su educación y el respeto a sus derechos de imagen, integridad y los demás específicos de su edad. Se establecerán limitaciones y sanciones para hacer efectivos estos derechos.
 8. Protección y asistencia especiales cuando la progenitora o el progenitor, o ambos, se encuentran privados de su libertad.
 9. Protección, cuidado y asistencia especial cuando sufran enfermedades crónicas o degenerativas.
89. Simon Farith, Análisis del Código de la Niñez y Adolescencia del Ecuador, marzo 2004, pág. 1.
90. Código de la Niñez y Adolescencia, Art. 193.- Políticas de Protección Integral.- Las políticas de protección integral son el conjunto de directrices de carácter público; dictadas por los organismos competentes, cuyas acciones conducen a asegurar la protección integral de los derechos y garantías de la niñez y adolescencia.
- El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia contempla cinco tipos de políticas de protección integral, a saber (...) 3. Las políticas de protección especial, encaminadas a preservar y restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en situaciones de amenaza o violación de sus derechos, tales como: maltrato, abuso y explotación sexual, explotación laboral y económica, tráfico de niños, niños privados de su medio familiar, niños hijos de emigrantes, niños perdidos; niños hijos de madres y padres privados de libertad, adolescentes, infractores, niños desplazados, refugiados o con discapacidades; adolescentes embarazadas, etc.;
91. Ver Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 108. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
92. Ver Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 108. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf

93. Ver Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 109. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
94. Ver Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 131. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
95. BCE, 2013; SRI, 2011; Ministerio de Finanzas, 2011. Tomado de: Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 115. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
96. Ver Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 111. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
97. BCE, 2013; SRI, 2011; Ministerio de Finanzas, 2011. Tomado de: Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 115. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
98. Ver Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 113. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
99. CEPAL 2012. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
100. CEPAL 2012. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
101. Ver Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 113. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
102. SENPLADES, "Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017". Pp. 115. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
103. Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 53. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
104. Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 127. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
105. Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 53. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
106. Ver Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 56. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
107. Ver Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 56. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
108. CEPAL 2012. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
109. INEC 2012. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 113. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
110. INEC 2012. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 113. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
111. Subsecretaría de Calidad Educativa, 2012. Tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 124. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
112. MINEDU, 2013. Tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 124. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
113. MINEDU, 2013. Tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 124. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
114. Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 126-127. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
115. INEC 2010, CONADIS 2013. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
116. INEC 2010. Tomado de INEC, "Resultados Nacionales del Censo 2010 de Población y Vivienda". Disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/resultados/>
117. INEC 2010, CONADIS 2013. Tomado de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
118. SNIESE, SENESCYT, abril 2013 tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 34. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
119. CPV, 2010, INEC 2012, tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 34. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
120. INEC 2011. Tomado de SENPLADES, "Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017". Pp. 116. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
121. Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 35. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
122. Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 121. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
123. Tomado de SENPLADES, Ministerio de Coordinación de Patrimonio, disponible en <http://plan.senplades.gob.ec/ministerio-coordinador-politica>
124. Tomado de Activate.ec, Ministerios de Coordinación, disponible en <http://www.activate.ec/content/ministerios-de-coordinacion> revisado el 22 de Febrero de 2015.
125. Tomado de elcomercio.com, Mujeres demandan la decisión presidencial para cambiar la Enipla, disponible en <http://www.elcomercio.com.ec/actualidad/ecuador-enipla-mujeres-demandan-decision.html>, revisado el 22 de Febrero de 2015.
126. Tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 134. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
127. MIES 2013. Tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 121. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
128. Tomado de Observatorio Social del Ecuador, La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 131. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
129. Subsecretaría de Protección Especial. MIES 2013. Tomado de La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 132. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
130. Subsecretaría de Protección Especial. MIES 2013. Tomado de La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 132. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
131. La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 133-134. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
132. SENPLADES 2013. Tomado de Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza, disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/secretaria-tecnica-para-la-erradicacion-de-la-pobreza/> revisado el 22 de Febrero de 2015.
133. Tomado de Expreso.ec, Se prepara la Ley de Drogas, disponible en: <http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota.aspx?idart=7509199&idcat=38269&tipo=2> revisado el 22 de Febrero de 2015.
134. UNESCO. "Constitución Política del Ecuador, 2008" Consultada el: 20-11-2014 Disponible en: http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/ecuador/ecuador_constitucion_politica_1998_spa_orof.pdf

135. Es decir, a partir de 1998, fuimos el primer país de América Latina en hacer constitucionales los derechos de niños, niñas y adolescentes. Aspectos como reconocer su ciudadanía, su condición de sujeto de derecho y proclamar su derecho a ser escuchados fueron formalizados en la Carta Magna. Además, fuimos el primer país de la región en constitucionalizar un sistema nacional descentralizado y especializado de protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia.
136. El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA) entró en vigencia en julio de 2003, después de que el 3 de enero de 2003 se aprobara el Código de la Niñez y Adolescencia. El contexto ecuatoriano, para la época, se evidencia como una etapa de avances en derechos desde las normativas, hasta la gestación de nuevas políticas públicas. Teniendo, así, como horizonte referencial dentro del último período de gobierno a la Constitución de Montecristi de 2008, derivando de ella una serie de leyes y normativas hoy vigentes.
137. Según el Artículo 35, de la Constitución de la República del Ecuador vigente, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.
Así mismo, la segunda parte del artículo 42 de la Constitución dicta que las niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, madres con hijas o hijos menores, personas adultas mayores y personas con discapacidad recibirán asistencia humanitaria preferente y especializada.
Por su parte, la sección quinta del capítulo tercero, artículos 44 y 45 de la Constitución, que trata sobre “Niños, Niñas y Adolescentes”, determina primeramente como promotores del desarrollo y aseguradores del ejercicio pleno de los derechos integrales de los niños, niñas y adolescentes, al Estado, la sociedad y la familia. Atendiendo de esta manera al principio de interés superior y la prevalencia de sus derechos por sobre el resto de la sociedad.
138. El SNDPINA es el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia que está mandado, garantizado y ratificado en el artículo 341 de la Constitución, que expresa la obligación que mantiene el Estado en cuanto se refiere a garantizar condiciones que aseguren el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en la Constitución para todos sus habitantes, pero enfocándose de manera prioritaria a aquellos grupos que requieran consideración especial.
“Art. 341.- (...) La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social. El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias.”
139. Las últimas cifras presentadas por el Observatorio Social del Ecuador, muestran que el porcentaje de violencia hacia las niñas, niños y adolescentes supera el 40% a nivel nacional.
140. CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DEL ECUADOR. “Encuentro Nacional SNDPINA” Consultado el: 10-10-2014. Disponible en: <http://consejoconsultivonna.blogspot.com/2010/05/encuentro-nacional-sndpina.html>
141. Que está en elaboración
142. Objetivo 6.9 literal <-> del PNBV 2013-2017: “Fortalecer el sistema de protección a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia y abuso, con pertinencia cultural.” Tomado de SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Pp. 212. Disponible en: <http://www.buenvivir.gob.ec/>
143. Constitución del Ecuador. Artículo 342. Disponible en: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf
144. Constitución del Ecuador. Disposición Transitoria Sexta. Disponible en: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf
145. CNA 2014, tomado de La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 121. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
146. Álvaro Sáenz 2014, tomado de La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 121. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
147. Observatorio Social del Ecuador-CNII. La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 131. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
148. Observatorio Social del Ecuador-CNII. La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. CNII 2014. Pp 121. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
149. Entrevista a Manuel Martínez del Movimiento de Niñas, Niños y Adolescente de Ecuador. Noviembre de 2014.
150. Los consejos de la igualdad y los de protección de derechos a nivel local
151. Según las actuales autoridades de NNA no ha dejado de funcionar el SNDPINA, por eso partimos por esta reflexión
152. Entendido como el poder ejercer una incidencia real sobre los diferentes ámbitos interinstitucionales
153. Código Orgánico de la Función Judicial, Disposición Transitoria DECIMA.- PROCESOS EN CURSO.- Para la sustanciación de los procesos que se hallan actualmente en curso ante las judicaturas del país, se seguirán las siguientes disposiciones: (...) c. Los asuntos de familia que actualmente están en conocimiento de las juezas y jueces de lo civil, pasarán a conocimiento de las judicaturas de la niñez y adolescencia, que se transformarán en juzgados de la familia, mujer, niñez y adolescencia. En caso de existir varias judicaturas, la competencia se radicará por sorteo.
154. Código Orgánico de la Función Judicial, Art. 234.- ATRIBUCIONES Y DEBERES.- Las juezas y jueces de la familia, mujer, niñez y adolescencia conocerán y resolverán, en primera instancia, las siguientes causas:
1. Sobre las materias del Código Civil comprendidas desde el título del Matrimonio hasta la correspondiente a la Remoción de Tutores y Curadores, inclusive; así como las materias comprendidas en el libro tercero de dicho Código, sin perjuicio de las atribuciones que en estas materias posean también las notarías y notarios;
 2. Las que se refieren a las uniones de hecho, en base a lo previsto en la ley que las regula;
 3. En los cantones en que no exista juez o jueza de contravenciones o de violencia contra la mujer y la familia, conocer y resolver en primera instancia sobre las materias contempladas en la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia.
Cuando se aplicaren las medidas cautelares de amparo previstas en la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, simultáneamente la jueza o el juez fijará la pensión de alimentos correspondiente que, mientras dure la medida de amparo, deberá satisfacer el agresor, tomándose en cuenta las necesidades de subsistencia de las personas perjudicadas por la agresión;
 4. Todo lo relativo a los derechos de niños, niñas y adolescentes de conformidad con la Constitución de la República, los convenios internacionales, el Código de la Niñez y la Adolescencia y más disposiciones legales vigentes, excepto lo relativo a adolescentes infractores.
Conocer y resolver en primera instancia las causas relativas a los adolescentes infractores en los cantones en los que no exista juez o jueza de adolescentes infractores.
 5. Las demás que establezca la ley.
155. ECUADOR INMEDIATO. “Asamblea Nacional Aprobó presupuesto de \$36.317 millones para 2015”. Consultado el: 20-11-2014. Disponible en: http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=281877356&umt=asamblea_nacional_aprobo_presupuesto_usd_36317_millones_para_2015.
156. Se ha sacado este %, en base a los datos de 4 de las Direcciones, que fue posible comparar la información.
157. La noción de “maternidad social”, mencionada por el Director Nacional, puede ayudar a comprender de mejor forma esta figura de madre en este tipo de centros.
158. De acuerdo a la Directora de Esmeraldas, “Elas tienen una formación específica que la desarrollan un equipo de madres desde la oficina nacional . Cumplen tres módulos desarrollando temas importantes como salud, como sexualidad, como desarrollo integral del niño específicamente cuidado de temas sexuales. Si aparte de eso el equipo técnico de la filial, también en base a las necesidades y de las dificultades que se presentan van desarrollando talleres temáticos”.
159. Lo dice una Trabajadora Social en la entrevista
160. Según una madre tutora de Guayaquil
161. En esos casos el apoyo de Aldeas SOS, podría ser el facilitar el mobiliario necesario, asunto que en base a la experiencia resultaría ser una fuente de autoestima y de reforzamiento de la dignidad, lo que puede generar sistemáticamente otros resultados.
162. Directora de Guayaquil

163. Como lo plantea en su entrevista un Facilitador Juvenil
164. Lo plantea una Madre Tutora.
165. Asesora Técnica Nacional
166. Directora de Aldeas SOS Guayaquil
167. Inclusión de protección especial, que sin duda, le transformará en otra modalidad.
168. Director de Aldeas SOS en Cuenca
169. Para ellos Aldeas SOS, es como la pariente rica, que tiene una serie de beneficios, que ellas no tienen.
170. Instituciones donde se cubren necesidades de la niñez desamparada, que es objeto de protección, previniendo su natural incorporación a la delincuencia.
171. La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo. Avances y brechas en el ejercicio de Derechos. Pp. 85. Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/NA_Ecuador_Contemporaneo.pdf
172. Observación General No 14, página 7.
173. Observación General No 14, página 7.
174. Observación General No 14 (2013) del Comité de Derechos del Niño sobre el Derecho del Niño a que su interés Superior sea una consideración primordial .
175. Observación General No 14, página 3.
176. Observación General No 14, página 4
177. Observación General No 14, página 4
178. Observación General No 14, página 4.
179. Observación General No 14, página 12.
180. Hay que recordar lo que se decía anteriormente, que la visión de la sociedad, sobre los NNA huérfanos y sus orfanatorios son de las concepciones más discriminatorias que existen.
181. Esta consultoría utiliza este término, justamente para diferenciar de la pérdida definitiva y sobre todo para señalar que son razones que pueden ser superables, con un buen proceso de fortalecimiento familiar, justamente. Es decir, que están en riesgo de perder el cuidado parental y esto es lo que se debe evitar
182. Fundación Diagrama. Prevención Social. España. 2015
183. Asunto que se conoce, que en los hechos, ya lo están haciendo, se nombra este aspecto para legitimarlo como criterio técnico oficial.
184. Se dice esto, porque muchas veces, puede estar contenido en uno o varios propósitos de estas entidades, pero no explícitamente.
185. "Directrices sobre las Modalidades Alternativas sobre el Cuidado de los Niños". NNUU, 20 noviembre de 2009. Prefacio.
186. Gontran Pellissier
187. Gontran Pellissier, Director Nacional de Aldeas Infantiles SOS de Ecuador.
188. Cuya protección ha sido una suerte de especialización de Aldeas SOS.
189. <http://www.aldeasinfantiles.es/trash/acogimiento-familiar/acogimiento-familiar-que-es>
190. Como planteaba el Director Nacional en la entrevista recogida en el "Análisis"
191. Se hace referencia a las fichas que ellos llenan sobre sus compromisos de cambios, por ejemplo.
192. Se hace referencia a que se podría estar priorizando los hechos técnicos, a los de reflexión.



ALDEAS
INFANTILES SOS
ECUADOR