



Convención sobre los
Derechos del Niño

Distr.
GENERAL

CRC/C/3/Add.44
24 de septiembre de 1996

Original: ESPAÑOL

COMITE DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES
CON ARREGLO AL ARTICULO 44 DE LA CONVENCION

Informes iniciales que los Estados Partes
debían presentar en 1992

Adición

ECUADOR

[11 de junio de 1996]

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
ECUADOR: indicadores básicos		4
RESUMEN EJECUTIVO		5
INTRODUCCION	1 - 13	7
I. SITUACION NACIONAL	14 - 58	9
A. Consideraciones generales	14 - 17	9
B. Antecedentes económicos	18 - 22	10
C. Antecedentes políticos	23 - 31	10
D. Antecedentes sociales	32 - 37	12
E. El Ecuador y los derechos del niño	38 - 58	13

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. AVANCES, LIMITACIONES Y RECOMENDACIONES EN LA APLICACION DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	59 - 297	16
A. Políticas de garantías de derechos	66 - 114	17
1. Definición del niño	66 - 72	17
2. Principios generales	73 - 93	19
3. Medidas generales de aplicación	94 - 114	22
B. Políticas de atención integral	115 - 194	28
1. Entorno familiar	115 - 153	28
2. Salud	154 - 178	35
3. Educación, esparcimiento y actividades culturales	179 - 194	41
C. Políticas de protección	195 - 274	45
1. Protección general	195 - 218	45
2. Protección especial	219 - 274	49
D. Políticas de participación infantil	275 - 297	59
1. La libertad de expresión (art. 13) y el respeto a la opinión del niño (art. 12)	275 - 280	59
2. El acceso a la información pertinente (art. 17)	281 - 284	61
3. La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 14)	285 - 289	62
4. La libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas (art. 15)	290 - 297	63
III. CONCLUSIONES Y MEDIDAS A TOMARSE	298 - 337	64
A. Conclusiones	298 - 313	64

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. (<u>continuación</u>)		
B. Medidas que el Estado y la sociedad deberán tomar en el futuro para avanzar en el proceso de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes	314 - 337	66
Bibliografía*		
Entrevistas*		
Anexos*:		
1. Programas y proyectos en marcha		
2. Lista de participantes en el taller de validación del primer informe sobre la aplicación de la Convención		

* Se puede consultar en la Secretaría.

ECUADOR

Indicadores básicos¹

General

Área, terreno	km ²	283.600
Población, 1994	miles	11.220
Índice de crecimiento	porcentaje p.a.	2,0
Densidad, 1994	por km ²	40

Indicadores sociales

Tasa de alfabetización, 1994	población de 15 años y mayor	88
Asistencia en escuela primaria, 1994	porcentaje de población relevante	92
Asistencia en escuela secundaria, 1994	porcentaje de población relevante	54
Mortalidad en menores de 5 años, 1992	en cada 1.000 nacimientos	64
Tasa de mortalidad materna, 1992	en cada 100.000 nacimientos	170
Nacimientos urbanos sin asistencia, 1992	porcentaje	20
Nacimientos rurales sin asistencia, 1992	porcentaje	70
Vacunación contra tuberculosis, 1994	porcentaje de menores de 5 años	95
Vacunación contra sarampión, 1994	porcentaje de menores de 5 años	92
Vacunación contra poliomielitis, 1994	porcentaje de menores de 5 años	91
Vacunación contra la difteria, 1994	porcentaje de menores de 5 años	78
Población por médico, 1990		957
Seguro médico (SESS), 1994	porcentaje de población cubierta	11
Malnutrición general, 1990	porcentaje de menores de 5 años	34
Malnutrición crónica, 1990	porcentaje de menores de 5 años	45
Incidencia de vulnerabilidad, 1994	porcentaje	52
Incidencia de pobreza, 1994	porcentaje	35
Incidencia de extrema pobreza, 1994	porcentaje	15
Consumo del 40% de los más pobres, 1994	porcentaje total de consumo	16
Consumo del 20% de los más ricos, 1994	porcentaje total de consumo	50

Economía

PNB per cápita, 1994	dólares de los E.E.U.U.	1.299
PdB crecimiento, 1994	porcentaje	4
Agricultura, 1994	porcentaje del PdB	12
Inflación, 1994	porcentaje (final de período)	25
Balance fiscal, 1994	porcentaje del PdB	0,5
Cuenta corriente	porcentaje del PdB	-4,9

¹Ecuador: Informe sobre la Pobreza (Banco Mundial, 1995).

RESUMEN EJECUTIVO

Ecuador es un país de 11.220.000 habitantes (1994), de los cuales cerca del 45% son menores de 18 años. Entre un 10 y un 20% de la población es indígena, existe un minoritario grupo de población negra, mientras que la mayor parte es mestiza. Alrededor del 55% de la población se localiza en áreas urbanas. La tasa promedio anual de crecimiento de la población es del orden del 2%.

Luego del auge petrolero ecuatoriano de los años 70, en los 80 se inició un proceso de ajuste que ha generado serias repercusiones sociales. Cerca del 52% de la población es pobre.

Pese a importantes logros alcanzados en las últimas décadas en el aumento de las coberturas de servicios de salud y educación, existen todavía algunas limitaciones.

Aproximadamente un 12% de la población no tiene acceso a los servicios básicos de salud. Persisten enfermedades características del subdesarrollo junto a una creciente incidencia de afecciones vinculadas al urbanismo, el desarrollo industrial y la contaminación del medio ambiente. La tasa de mortalidad en menores de 5 años se ubica en alrededor del 64 por mil, la tasa de mortalidad infantil es de 45 por mil y la de mortalidad materna es de 170 por 100.000 nacimientos.

La educación se enfrenta a problemas de calidad que ocasionan deserción y repitencia; el analfabetismo bordea el 12%.

Existe una profunda inequidad en el acceso a los servicios públicos que afecta particularmente a la población rural e indígena.

El tema de la infancia en Ecuador ha tenido poca visibilidad, sin embargo es preciso reconocer que desde hace varios años se vienen desarrollando interesantes iniciativas tendientes a concertar el interés de la comunidad. Estas iniciativas, tanto públicas como privadas, son la expresión de un movimiento social reciente en favor de los niños, niñas y adolescentes, cuyas intervenciones han significado logros importantes para ellos.

Los avances están determinados esencialmente por la ratificación de normas internacionales protectoras de los derechos de los niños y niñas (tal es el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño), la firma de la Declaración Mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño en el decenio de 1990, la elaboración del Plan Nacional de Acción para la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño en el decenio de 1990, la aprobación de un nuevo Código de Menores (compatible con la letra y el espíritu de la Convención) y de sus respectivos reglamentos, la conformación de un Foro Ecuatoriano Permanente de Organizaciones por y con los Niños, Niñas y Adolescentes y el actual esfuerzo de la Secretaría Técnica del Frente Social por establecer un sistema de información que permita hacer seguimiento a los compromisos adquiridos y redefinir políticas.

El país tiene una legislación protectora de los derechos del niño y la niña, que contrasta con una realidad que no ofrece todas las garantías para que éstos se cumplan. La aplicación de la ley tropieza con dificultades de orden social, económico y político, que impiden asegurar la plena vigencia de sus derechos.

En el marco institucional prevalecen conceptos, métodos de trabajo, estructuras institucionales y estilos de gestión que limitan notablemente la eficacia y eficiencia de programas y que se contraponen a la nueva ética en favor de la infancia que propone la Convención. Esto sucede tanto en el sector gubernamental como no gubernamental. Afortunadamente, existen indicios ciertos de una creciente preocupación y un nuevo debate en torno a estas insuficiencias.

La gestión de lo social enfrenta obstáculos vinculados a la progresiva disminución de sus presupuestos, así como a la escasa formación y capacitación de los recursos humanos, al excesivo centralismo, a la falta de continuidad de las políticas, programas y proyectos, a la escasa planificación y evaluación de los mismos. Los programas cuentan con limitados recursos materiales para optimizar y modernizar su atención.

La diversidad de instituciones públicas y privadas a cargo de la definición de políticas para la infancia y de la ejecución de programas y proyectos ha ocasionado problemas de dispersión, coordinación, duplicación, continuidad. Esto ha generado el creciente interés por contar con un ente capaz no sólo de coordinar las iniciativas nacionales en favor de la niñez, sino también convertirse en el promotor y defensor de los derechos del niño y de la niña. El Consejo Nacional de Menores aparece, al momento, como la instancia más adecuada para asumir ese rol.

Las recomendaciones de este informe están dirigidas a establecer una más estrecha vinculación de la política económica y la política social preveyendo acciones destinadas a mejorar la equidad en la distribución de la riqueza; proponer criterios para el ejercicio de una democracia de representación más directa; definir los mecanismos para la aplicación del Código de Menores; modificar y enriquecer conceptos, metodologías de trabajo, estructuras y estilos de gestión en lo social; procurar la asignación suficiente y oportuna de recursos económicos, la capacitación de recursos humanos y la provisión de recursos materiales; desarrollar un sistema de información social que permita hacer seguimiento tanto a gobernantes como a gobernados; difundir el conocimiento del contenido de la Convención; y fomentar el compromiso ciudadano frente a los derechos del niño, niña y adolescente.

La Convención sobre los Derechos del Niño es un nuevo paradigma que debe vencer serias limitaciones para otorgar viabilidad a su cumplimiento. El espíritu de la Convención y del Código de Menores está todavía lejano de nuestra cotidianidad, pero ha servido para recordarnos que los temas de infancia ya no deben ser vistos como asuntos de asistencia pública o de caridad, sino como ejes del desarrollo.

INTRODUCCION

1. En 1924, la Sociedad de las Naciones aprobó la Declaración sobre los Derechos del Niño. Sobre la base de esta declaración, las Naciones Unidas adoptaron, en 1959, la Declaración de los Derechos del Niño. En 1979, Año Internacional del Niño, las Naciones Unidas decidieron iniciar la elaboración de una convención sobre los derechos del niño. La necesidad de contar con un instrumento de esta naturaleza provenía de que la Declaración constituye una manifestación pública sobre la necesidad de reconocer derechos especiales para la infancia y en forma implícita sugiere a las naciones y personas un compromiso ético y moral con los niños, niñas y adolescentes. La Convención, en cambio, es un pacto entre países que impone compromisos jurídicos a quienes la ratifican. De declarar la importancia de los derechos del niño, niña y adolescente, era preciso convenir la necesidad de trabajar por su vigencia plena.

2. La elaboración de la Convención sobre los Derechos del Niño tomó diez años de un arduo proceso de consulta entre los países. Este largo tratamiento surgió del interés por contar con un instrumento que recogiera las diferentes tradiciones jurídicas de nuestro tiempo y respetara las diferencias culturales de todos los pueblos del mundo.

3. En 1989, estuvo listo el texto de la Convención que entró en vigencia en el derecho internacional en septiembre de 1990, luego de que se depositó el vigésimo instrumento de ratificación o adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. Hasta 1995, 182 países han ratificado la Convención. La meta es conseguir su ratificación universal, hecho que constituiría un hito sin precedentes en la historia de la humanidad. En vista de que sólo quedan nueve países por hacerlo, el objetivo parece posible de cumplir.

4. La Convención sobre los Derechos del Niño es, al momento, el enunciado de un consenso prácticamente mundial de lo mínimo deseable para alcanzar la supervivencia, el bienestar, el desarrollo y la participación de los niños y niñas.

5. Este instrumento jurídico internacional insta a los países a garantizar los derechos fundamentales de la infancia y establece un mecanismo de seguimiento de la aplicación de la Convención mediante la presentación de informes nacionales a un Comité Internacional de Seguimiento, creado especialmente para el efecto.

6. El Ecuador fue el primer país de América Latina y el tercero del mundo en ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño (marzo de 1990). Entró en vigencia para nuestro país al mismo tiempo que lo hizo para el derecho internacional (septiembre de 1990). Dado que el artículo 44 de la Convención solicita a los países presentar sus informes oficiales en el plazo de dos años, a partir de la fecha en que ésta haya entrado en vigor, el Ecuador debió haber presentado su informe en septiembre de 1992.

7. Penosamente hay que reconocer que el cumplimiento de esta obligación lleva más de tres años de retraso. Las razones principales están vinculadas al desconocimiento de la Convención y de los compromisos que se desprenden de ella, a la ausencia, en el pasado inmediato, de un ente coordinador de temas de infancia y de seguimiento a los derechos del niño, niña y adolescente, a la dispersión de la información y a una limitada tradición de rendición de cuentas, particularmente en lo social. En vista de que el deber de presentar informes periódicos continúa y de que es preciso hacer un monitoreo permanente que oriente la definición de políticas y acciones, es menester que esta tarea se asigne a una instancia, que bien podría ser el Consejo Nacional de Menores.

8. Mientras tanto, la Secretaría Técnica del Frente Social ² asumió la tarea de elaborar el primer informe oficial de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en el Ecuador.

9. Este informe, lejos de ser exhaustivo, es una aproximación a la situación de los derechos del niño, niña y adolescente en nuestro país. Inicia con una descripción general de la situación en lo económico, político y social. Pasa luego a un análisis de la situación de los derechos del niño y la niña, una descripción de la situación actual (con indicadores en donde fue posible contar con ellos), observaciones sobre los principales avances y limitaciones en el cumplimiento del derecho y algunas recomendaciones puntuales encaminadas a fortalecer la aplicación del derecho. Finalmente, hace una síntesis general de las principales conclusiones y medidas que el Estado y la sociedad deberán tomar a futuro para impulsar el proceso de garantizar los derechos a niños, niñas y adolescentes. El informe oficial es un documento de carácter eminentemente cualitativo, dado que la Convención es un instrumento jurídico que no establece metas específicas. El Plan de Acción para la Infancia es el instrumento programático que determinó las metas del país para la década. La Secretaría Técnica del Frente Social está preparando la cuantificación del cumplimiento de las metas intermedias del Plan de Acción. Ese trabajo y este informe tienen por tanto un carácter complementario.

10. La información contenida en este documento proviene de fuentes bibliográficas, así como de entrevistas a informantes claves.

11. Tal como se insinúa anteriormente, el informe cumple una doble función:
a) observar el compromiso emanado de la Convención, de presentar un informe

²Oficina pública creada, en octubre de 1994, para coordinar las acciones de diez instituciones públicas del área social: Ministerios de Educación, Salud, Bienestar Social, Trabajo y Recursos Humanos, Agricultura y Ganadería, Desarrollo Urbano y Vivienda, Obras Públicas, Fondo de Inversiones Sociales de Emergencia, Consejo Nacional de Desarrollo, Secretaría de Asuntos Indígenas; y una organización no gubernamental presidida por la Primera Dama y financiada con recursos del Estado: Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA).

al Comité de los Derechos del Niño; y, b) abrir un amplio debate nacional sobre los derechos del niño, niña y adolescente y las tareas inmediatas para su aplicación.

12. En vista de que se trata de un informe del país, los avances y limitaciones en el cumplimiento de los derechos del niño y de la niña son responsabilidad conjunta del Estado y la sociedad civil. Las recomendaciones, están dirigidas por este motivo, a las diversas instancias públicas y privadas vinculadas a la cotidianidad de los niños, niñas y adolescentes del Ecuador.

13. Defensa de los Niños Internacional y el Foro Ecuatoriano Permanente de Organizaciones por y con los Niños, Niñas y Adolescentes, elaboraron y presentaron al Comité de los Derechos del Niño, en 1992 y 1994, sendos informes no oficiales. Con algunas salvedades, dichos informes pueden ser utilizados para complementar el informe oficial.

I. SITUACION NACIONAL

A. Consideraciones generales

14. El Ecuador es el más pequeño de los países andinos. La población llega a los 11.220.000 habitantes (1994), de los cuales cerca del 45% son menores de 18 años; se estima que entre el 10 y el 20% de la población es indígena, un minoritario grupo es negra y el grueso de la población es mestiza.

15. La distribución de la población por áreas muestra que un 55% está localizada en zonas urbanas y el 45% está en áreas rurales. La tasa promedio anual de crecimiento de la población es del orden del 2%, destacándose que la tasa de crecimiento urbana es de 3,8%, su tasa de dependencia demográfica es de 75,6 por cada 100 personas en edad de trabajar; lo cual evidencia un país con población eminentemente joven, de alta fecundidad y en permanente proceso de urbanización. La esperanza de vida al nacer es de 69 años.

16. La organización política del Ecuador configura un país democrático que funciona con tres grandes poderes: el poder ejecutivo ejercido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado elegidos por él. El poder legislativo que está en manos del Congreso Nacional conformado por diputados nacionales y provinciales elegidos por votación directa cada cuatro y dos años respectivamente. El poder judicial se le encarga al sistema de administración de justicia encabezado por la Corte Suprema de Justicia, cuyos magistrados son nombrados por el Congreso.

17. El país mantiene una deuda externa que bordea los 13.000 millones de dólares; en los últimos años cerca del 20% del presupuesto general del Estado ha sido destinado al pago de intereses y amortizaciones de dicha deuda. El ingreso per cápita para el año 1994 fue de 1.299 dólares americanos.

B. Antecedentes económicos

18. El Ecuador ha atravesado en los últimos años profundas transformaciones económicas. Se ha modificado su modelo de política, al igual que su inserción en la dinámica internacional fuertemente marcada por las tendencias hacia la globalización e internacionalización económica.

19. Luego del auge petrolero ecuatoriano de los años 70, que proveyó los recursos para poner en marcha un modelo de corte "desarrollista", en los 80 se inició un proceso de ajuste y apertura económica que privilegió la estabilización macroeconómica. Las medidas del ajuste dieron lugar a costos sociales, pero permitieron el logro parcial de determinados objetivos macroeconómicos. El proceso consistió en la sustitución gradual del modelo de gestión intervencionista por la aplicación de varios instrumentos de política anclados en el mercado, como: la reducción del gasto público, desregulación financiera, liberalización del comercio exterior, reforma del sector público.

20. Gradualmente las políticas sociales fueron perdiendo su papel redistributivo y compensador del ajuste, basadas en amplios subsidios desde el Estado, o como inversión directa para la generación y conservación de empleos. La crisis de los 80 ejerció presión hacia una profunda restricción y reorientación del gasto social, forzando la dirección de las políticas hacia la eliminación de subsidios generales y específicos, y elevando la carga impositiva.

21. A partir de 1990 en la economía ecuatoriana se puede distinguir un proceso de liberalización económica más definido. Con la instauración del actual Gobierno (agosto de 1992) se fortaleció el proceso de apertura económica iniciado a principios de los 80: se relevó el control de la oferta monetaria, la reducción del déficit fiscal, la flotación del precio de la divisa, la liberalización de precios de bienes y factores, la eliminación de subsidios y la liberalización del comercio exterior.

22. Para lograr este objetivo se reforzó el mecanismo de los precios, la desregulación financiera y se emprendió el proceso de reconversión del aparato público. El paquete de medidas políticas que caracteriza los años 90 se sintetiza en tres grandes reformas:

- a) reforma monetaria: reducción de la inflación y liberalización financiera interna y externa;
- b) reforma fiscal y reducción del déficit;
- c) liberalización del comercio exterior (y de los precios internos).

C. Antecedentes políticos

23. El escenario político ecuatoriano se caracteriza por la persistencia de una cultura política de insuficiente participación ciudadana, y por tanto, excluyente de sectores amplios.

24. A finales de los 70 se inicia un proceso de modernización del sistema político mediante la aprobación de una versión reformada de la Constitución de 1945, de una nueva Ley de partidos políticos y de elecciones. El sistema político propuesto pretendía democratizar la política y generar nuevos conceptos de participación ciudadana, a través de un sistema de partidos dependiente de la erogación de recursos públicos.

25. El inicio del desmontaje del papel intervencionista del Estado en los 80, incidió en el eje de la estrategia de modernización política propuesta. Los partidos se deslegitiman por su incapacidad de canalizar las demandas sociales y de hacer una intermediación coherente entre el Estado y la sociedad civil. Se incrementan los niveles de conflicto entre los partidos políticos, aun entre aquellos con coincidencias ideológicas y programáticas, y se establece un proceso de sobrepolitización.

26. El discurso del consenso está planteado en el país desde hace algunos años, sin embargo el sistema político nacional no ha estado en capacidad de articularlo a la práctica. Los acuerdos políticos no se establecen de manera explícita y transparente, de tal manera que surta efectos en la rectoría política.

27. El último tramo democrático iniciado en 1979, ha mostrado un Estado con sus poderes en constante pugna. Han sido particularmente notorias las crisis ocasionadas por las desavenencias entre el Ejecutivo y el Legislativo. La oposición radical a todas las propuestas e intervenciones del Ejecutivo, independientemente de su validez, aparece como la herramienta de uso más frecuente para hacer política en el país. Persiste una lógica reactiva más que propositiva.

28. Las organizaciones sociales tradicionales, articuladas alrededor de referentes universales como el de clase, se debilitan; sin embargo, las contradicciones generadas por la inequidad siguen constituyendo la base de la organización social popular. Irrumpen en el escenario movimientos sociales con ejes como el género y la etnia, portadores de demandas particulares. La comunidad, por su parte, se limita a expresar su descontento, a demandar al Estado, y con frecuencia a resignarse por la falta de respuestas oportunas. Esto determina que los mecanismos naturales de participación ciudadana se debiliten.

29. El país se enfrenta hoy a una crisis de legitimidad de sus instituciones representativas y a una ausencia de liderazgos; los ciudadanos no se sienten suficientemente representados. Esto favorece la aparición de los "independientes" en el mapa político, como signo de búsqueda frente a la crisis.

30. El Gobierno actual ha impulsado acciones destinadas a modificar este sistema, mediante dos procesos de consulta popular. Los resultados de esas consultas estuvieron determinados por los tradicionales manejos políticos de la legitimación o el rechazo al Gobierno, y no por una clara posición ciudadana frente a los temas centrales de las reformas requeridas.

31. La situación descrita condiciona un panorama en el que la gobernabilidad se vuelve un tema crítico. Estos elementos limitan la consolidación de procesos encaminados a objetivos de desarrollo a largo plazo.

D. Antecedentes sociales

32. El Informe sobre la Pobreza 1995, preparado por el Banco Mundial, encontró que cerca del 52% de la población es pobre. Aproximadamente un 12% de la población no tiene acceso a los servicios básicos de salud. Persisten enfermedades infecciosas como la malaria, el dengue, el cólera y la tuberculosis. La tasa de mortalidad infantil se ubica en alrededor del 45 por mil y la de mortalidad materna es de alrededor de 170 por 100.000 nacimientos.

33. Las condiciones de habitabilidad de la vivienda son deficitarias: en 1993, cerca del 40% de la población no tenía acceso a agua potable y el 45% no tenía acceso a servicios de eliminación de excretas.

34. Pese a los importantes logros en materia de acceso a la educación básica, los índices de deserción y repitencia siguen siendo muy altos. La tasa de analfabetismo bordea el 12%, mientras que existe una creciente preocupación por el analfabetismo funcional.

35. Cabe destacar que los agregados nacionales anotados, esconden notables contrastes entre áreas (urbana y rural), sexo, regiones, provincias y estratos sociales, cuyas diferencias ponen de manifiesto la profunda inequidad en el acceso y provisión de servicios públicos.

36. Durante la etapa de la crisis económica, las políticas sociales se vieron afectadas por una notable disminución del gasto que provocó el deterioro de la calidad y cobertura de los servicios sociales del Estado. Esta disminución del gasto coincide con una reducción de los ingresos reales de la población. Convergen, entonces, una mayor demanda por servicios públicos (por la disminución de ingresos reales) con una empobrecida oferta de los mismos (por la disminución de recursos).

37. Al inicio de la década de los 80, la participación relativa del gasto social en el presupuesto del Estado fue importante: los gastos en bienestar social, educación, salud, agua potable y saneamiento ambiental llegaron a representar el 12,1% del PIB. Sin embargo, los gastos del Estado en el sector social en 1993 representaron el 5,18% del PIB; sistemáticamente (con algunos altos y bajos), desde 1981, la restricción presupuestaria aparece reflejada en la reducción de los gastos sociales. Los indicios de estabilización macroeconómica alcanzados por la aplicación de la política económica impulsada por el actual Gobierno, probablemente modificarán esta tendencia a la baja en los próximos años.

E. El Ecuador y los derechos del niño

1. Antecedentes

38. Tradicionalmente, el tema de la infancia en el Ecuador ha tenido poca visibilidad. Pese a la magnitud de los problemas que atraviesan los niños, niñas y adolescentes, en la práctica, no se ha logrado concretar la prioridad que debe atribuirse al cumplimiento de sus derechos.

39. Existen serias dificultades para desarrollar las acciones que se derivan del reconocimiento de su importancia y del compromiso ético con la infancia.

40. El respeto a los derechos del niño y de la niña sólo es posible en el interior de una sociedad conocedora y respetuosa de los derechos humanos y cívicos, y es preciso reconocer que estos temas son poco difundidos y escasamente interiorizados por la población. La tarea de garantizar los derechos de la infancia no es distinta a la que existe respecto de las mujeres, los indígenas, los pobres, los discapacitados, etc., y requiere un trabajo sistemático de educación desde distintos ámbitos de acción.

41. No obstante lo anterior, desde hace varios años se han desarrollado interesantes iniciativas tendientes a concertar el interés público sobre los temas vinculados a la infancia. Estas iniciativas, tanto públicas como privadas, son la expresión de un movimiento social reciente en favor de los niños, cuyas intervenciones han significado logros importantes en favor de la niñez.

42. Los avances están determinados esencialmente por la ratificación de normas internacionales protectoras de los derechos de los niños y niñas (tal es el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño), la firma de la Declaración Mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño en el decenio de 1990, la elaboración del Plan Nacional de Acción para la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño en el decenio de 1990, la aprobación de un nuevo Código de Menores (compatible con la letra y el espíritu de la Convención) y de sus respectivos reglamentos, la conformación de un Foro Ecuatoriano Permanente de Organizaciones por y con los Niños, Niñas y Adolescentes y el actual esfuerzo de la Secretaría Técnica del Frente Social por establecer un sistema de información que permita hacer seguimiento a los compromisos adquiridos y redefinir políticas.

43. Sin embargo, los avances en términos de normas y regulaciones no han sido suficientes, por cuanto es poco lo que se ha avanzado en la tarea de traducir los grandes enunciados nacionales en intervenciones específicas que signifiquen beneficios para la vida cotidiana de los niños y niñas. Las limitadas respuestas dadas a los niños y niñas son responsabilidad del Estado, la sociedad civil y las familias, en igual medida.

2. La Convención sobre los Derechos del Niño

44. El Ecuador fue el primer país de América Latina y el tercero del mundo en ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño. Sin embargo, esta

ratificación fue la decisión de una dirigencia política que no analizó suficientemente las implicaciones del compromiso que se adquiría.

45. La prioridad que es preciso asignar a la infancia es un tema que no requiere ser debatido. Lo que era y sigue siendo importante discutir son los mecanismos para hacer efectivos los acuerdos nacionales e internacionales en favor de los niños y niñas. Sólo así es posible la búsqueda de medios para el cumplimiento de los compromisos.

46. En términos concretos, la mayor influencia derivada de la ratificación de la Convención se ha dado en materia legislativa, con la aprobación de un Código de Menores y sus reglamentos, que recogen su espíritu y letra. Ha sido referente importante para los procesos de movilización social y participación infantil generados por el Programa del Muchacho Trabajador del Banco Central, así como de acciones puntuales desarrolladas por el Foro Ecuatoriano Permanente de Organizaciones por y con los Niños, Niñas y Adolescentes y algunas organizaciones no gubernamentales y por la Secretaría Técnica del Frente Social para otorgar una clara direccionalidad institucional al tema de la niñez.

47. La Convención es un instrumento poco conocido a nivel nacional y, sólo en forma reciente, empieza a inspirar políticas, planes y programas para la infancia, así como reordenamientos institucionales, conceptuales, metodológicos y de gestión.

48. A raíz de la adhesión a la Declaración Mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño en el decenio de 1990, el Ecuador elaboró su Plan de Acción para la Infancia. Más allá del debate sobre el concepto reduccionista que el Plan Nacional de Acción pudiera implicar en el contexto del universo de los derechos del niño, es importante recuperar este esfuerzo nacional por establecer metas concretas por mejorar la supervivencia, la protección, el desarrollo y la participación de niños y niñas, que es en último término buscar respuestas operativas a la tarea de procurar el ejercicio de los derechos.

49. Este esfuerzo deberá complementarse hoy con la idea de que es prioridad garantizar TODOS los derechos a TODOS los niños, niñas y adolescentes y con la definición de los requerimientos adicionales que esto implica.

3. Plan Nacional de Acción para la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño en el decenio de 1990

50. En diciembre de 1991 el Gobierno ecuatoriano aprobó el proyecto del Plan Nacional de Acción, elaborado por el Estado, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, los gremios, las agencias de cooperación internacional, los medios de comunicación y los propios niños, niñas y adolescentes. El Plan nació como producto de un gran consenso en el país, en cuyo proceso se dio una amplia participación.

51. El actual Gobierno reconoció al Plan como prioridad nacional a principios de 1993, mediante un Decreto presidencial. Este decreto responsabiliza de la

ejecución del Plan a los Ministros del Frente Social, al Ministerio de Finanzas y al Instituto Nacional del Niño y la Familia. El seguimiento y evaluación del Plan se encarga a la Secretaría General de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo. Se prorrogó, por otra parte, el funcionamiento del Comité del Plan Nacional de Acción, conformado para la elaboración del mismo.

52. Las funciones de dicho Comité son recibir y aprobar los informes de seguimiento del Plan, informar a las autoridades y al país de las actividades realizadas, vigilar la asignación suficiente de recursos para el avance de los programas y proyectos del Plan y ejecutar las campañas de comunicación que se requieran. Finalmente, se establece que la asignación de recursos para la ejecución del Plan tendrá prioridad en la formulación del Plan Anual de Inversiones a cargo del Consejo Nacional de Desarrollo.

53. El Plan Nacional de Acción estableció diagnósticos, metas, estrategias y proyectos para las áreas de educación, salud, agua y saneamiento, nutrición, y menores en circunstancias especialmente difíciles.

54. El Plan está siendo ejecutado parcialmente por las instituciones del Frente Social y por organizaciones no gubernamentales. La Secretaría General de Planificación hace un seguimiento limitado del mismo y no hay evidencias de que haya podido garantizar la asignación prioritaria de recursos para su aplicación. El Comité del Plan Nacional de Acción no se ha reunido luego de su aprobación, por lo que sus responsabilidades no están siendo atendidas.

55. Algunas de las limitaciones para la ejecución del Plan están relacionadas a que nació estrechamente vinculado al gobierno de entonces, al Estado y al gasto público, y en segundo lugar, está centrado en las fuerzas de la sociedad civil. Otra dificultad está determinada por la rotación de autoridades y personal de las instituciones públicas que hace que el Plan no sea conocido por los nuevos funcionarios. La ausencia de un sistema permanente de seguimiento de las metas del Plan es también un obstáculo a ser superado. Al respecto, la Secretaría Técnica del Frente Social, ha iniciado el montaje de un sistema integrado de indicadores de monitoreo social dentro del cual se ha empezado a recoger y procesar información para el desarrollo de un subsistema de monitoreo de este Plan.

56. La definición de nuevas metas económicas y sociales por parte del Gobierno actual desviaron la atención y el impulso inicial del Plan. Un análisis inicial de los indicadores sociales definidos para el seguimiento del Plan a nivel regional, muestran los avances y las dificultades que enfrenta el país en función de las metas intermedias.

57. Luego de la aprobación del Plan Nacional, el país emprendió un proceso difícil y de escasos resultados para definir planes locales de acción en algunas provincias. Las ventajas de este proceso radican en la vinculación más directa con la realidad y las instancias locales, así como la generación de espacios de diálogo, debate, coordinación y consenso a ese nivel.

Su principal limitación, sin embargo, es la debilidad de los municipios y gobiernos seccionales en relación a la definición de políticas sociales y a la gestión de proyectos, por el excesivo centralismo que aún prevalece en la administración pública.

58. El Plan Nacional de Acción es y seguirá siendo un referente programático importante en lo relacionado a la infancia. De hecho, muchos de sus planteamientos fueron recuperados en la Agenda para el Desarrollo (plan del Gobierno actual) y serán recogidos en los planes de desarrollo de futuros gobiernos. Es también un modelo importante en la dinámica de generación de consensos, proceso indispensable en la definición de políticas públicas que aspiren trascender la coyuntura.

II. AVANCES, LIMITACIONES Y RECOMENDACIONES EN LA APLICACION DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

59. La Convención sobre los Derechos del Niño constituye el instrumento jurídico más completo para entender y encarar la situación de la infancia en este final de siglo. Su contenido abarca derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que plantean profundas modificaciones en la percepción del niño y la niña, y de las formas en las que deben abordarse y concretarse las políticas que determinan sus condiciones de vida.

60. A partir de la complejidad que implica el análisis del cumplimiento de cada uno de los derechos enunciados en la Convención, así como de la necesidad de agruparlos en base a una lógica que permita hacer recomendaciones integradas que eviten la tradicional segmentación con la que se han abordado los temas de infancia, hemos optado por definir cuatro ejes alrededor de los que giran las principales políticas que se derivan de este compromiso con los niños y niñas: políticas de garantía de derechos, políticas de atención integral, políticas de protección y políticas de participación infantil.

61. El ámbito de las políticas de garantía de derechos abarca lo referente a medidas generales de aplicación de la Convención. Hemos incluido en este grupo los principios generales en relación a la definición de niño, el derecho a la no discriminación y el interés superior del niño, así como las medidas legislativas, políticas y administrativas para difundir, aplicar y vigilar el cumplimiento de la Convención.

62. Las políticas de atención integral incluyen políticas universales destinadas a garantizar el desarrollo integral del niño y la niña en relación a su salud, bienestar, nutrición, seguridad social, afecto, estimulación, educación, esparcimiento, actividades culturales y algunos derechos concretos respecto de su entorno familiar. Es preciso aclarar, sin embargo, que el rol y la importancia de la familia no se circunscribe a este ámbito, sino que es un elemento que atraviesa todos los ejes propuestos.

63. Las políticas de protección incluyen aquellas medidas de protección generales para la infancia en razón de su vulnerabilidad y limitada madurez, o de protección específica para grupos de niños y niñas afectados por violaciones graves a sus derechos como el abandono, el trabajo prematuro, el abuso sexual, el maltrato, entre otras.

64. Las políticas de participación son aquellas que ponen énfasis en el fortalecimiento del nuevo paradigma de niño que la Convención busca introducir en todos los ámbitos que se relacionan con él: las políticas públicas, la legislación, la escuela, la familia. Esta propuesta reconoce al niño y la niña como sujeto de derechos, participante activo de los eventos que afectan su vida y la de su comunidad, actor social importante en la definición de su presente y su futuro. Dentro de este contexto se analizan algunos derechos como la libertad de expresión, el acceso a información pertinente, la libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas, entre otros.

65. A continuación, se recogen los principales avances, limitaciones y recomendaciones para nuestro país, respecto de la aplicación de los derechos del niño, niña y adolescente.

A. Políticas de garantías de derechos

1. Definición del niño

a) Situación

66. El Código de Menores establece que es menor de edad todo ser humano desde su estado prenatal hasta los 18 años. La Constitución establece que son ciudadanos los mayores de 18 años. Se considera penalmente inimputable al menor de 18 años. En ningún caso se puede privar de la libertad a un menor de 12 años. Los menores de 18 años no pueden contraer matrimonio sin el consentimiento expreso de quien ejerce la patria potestad. Se prohíbe el trabajo en relación de dependencia a menores de 14 años. La edad de reclutamiento para el servicio militar es de 18 años. La Ley de salud establece que los menores de 15 años serán atendidos en hospitales de niños.

67. La ley establece un límite de edad que no coincide con el contexto cultural en el que el límite de la infancia está marcado por la pubertad. La definición de niño de la Convención resulta poco práctica en función de las notables diferencias que existen entre los temas de supervivencia, desarrollo, protección y participación de niños y niñas, por un lado, y de adolescentes, por el otro. A nivel nacional, estas diferencias no han sido consideradas en la definición de políticas, programas y proyectos, resultando un serio vacío respecto de los adolescentes.

b) Avances

68. La norma jurídica nacional ha hecho importantes esfuerzos por establecer diferentes límites de edad respecto de temas como: inimputabilidad penal, privación de libertad, abuso sexual, trabajo, opinión del niño en temas como colocación familiar, adopción, tenencia.

69. Dentro del proceso de reformas constitucionales, el Foro Ecuatoriano Permanente de organizaciones por y con los Niños, Niñas y Adolescentes ha definido una serie de propuestas. Destacó aquella en la que se pide que todos los ecuatorianos sean considerados ciudadanos, sujetos de los mismos derechos y obligaciones, a excepción del derecho de elegir y ser elegidos para el ejercicio de funciones públicas, que se reserva para los mayores de 18 años. Lamentablemente, el Congreso no admitió la posibilidad de reconocer la ciudadanía social de los niños, niñas y adolescentes.

c) Limitaciones

70. Algunas normas legales sobre límites de edad en ocasiones no son observadas, tal es el caso del trabajo prematuro. No se establecen sanciones para quienes infringen las normas.

71. Independientemente de los límites formales o fisiológicos, en términos generales, nuestra cultura extiende los límites de la infancia en lo relacionado a su participación y los reduce en la temprana incorporación a responsabilidades adultas como el trabajo. Ambas prácticas resultan nocivas en la formación del niño y de la niña como sujetos de derecho.

d) Recomendaciones

72. A nivel nacional:

- a) recopilar toda la normatividad jurídica vinculada a límites de edad y determinar los principales vacíos a efectos de proponer normas que protejan a los niños y niñas;
- b) proponer reformas a todas las leyes conexas, a efectos de compatibilizarlas a los principios de la Convención;
- c) insistir en la determinación de sanciones para quienes irrespeten las normas (por ejemplo en el caso de trabajo de niños y niñas menores de 12 años);
- d) diseñar e implementar un sistema de educación y formación en derechos de los niños, niñas y adolescentes que permita garantizar su exigibilidad;
- e) analizar las principales diferencias en la situación de niños, niñas y adolescentes y proponer estrategias, políticas, programas diferenciados.

2. Principios generales

a) La no discriminación (art. 2)

i) Situación

73. Los derechos enunciados en la Convención son poco conocidos en el Estado ecuatoriano. Difícilmente se puede asegurar la aplicación de un compromiso que no se conoce, y aunque el solo conocimiento no es garantía de aplicación, es un paso inicial importante.

74. La Constitución Ecuatoriana establece la igualdad ante la ley. Prohíbe toda discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, filiación política o de cualquier otra índole, origen social o posición económica o nacimiento. El Estado ecuatoriano no ha podido asegurar la aplicación de los derechos de los niños y niñas, sin distinción; existen en el país problemas de discriminación, particularmente vinculados a las diferencias étnicas, de género, de situación económica y a las discapacidades.

ii) Avances

75. La Dirección Nacional de la Mujer ha elaborado un Plan de Acción Nacional de las Mujeres Ecuatorianas cuyo objetivo es lograr la equidad entre mujeres y hombres. Sus líneas estratégicas son equidad de género, integración social, reducción y alivio de la pobreza de las mujeres, participación de las mujeres en la adopción de decisiones y en el poder, y derechos humanos, paz y violencia.

76. La Secretaría de Asuntos Indígenas también ha diseñado y empezado a ejecutar planes destinados a impulsar el desarrollo de las comunidades indígenas. El Consejo Nacional de Discapacidades ha establecido su plan y ha alcanzado la aprobación de leyes que protegen al discapacitado.

77. Una reforma constitucional reciente incluyó la prohibición de la discriminación por motivos de edad. Dentro de esa misma reforma, se estipula el funcionamiento de la Defensoría del Pueblo encargada de defender y excitar la observancia de los derechos fundamentales que establece la Constitución.

iii) Limitaciones

78. Concepciones culturalmente arraigadas en la sociedad, así como las estructuras de poder que prevalecen, determinan situaciones de desventaja para las comunidades indígenas y negras, para las mujeres y para los discapacitados.

79. En los Planes de Acción de las mujeres, los indígenas y los discapacitados la visibilidad de los temas de infancia es escasa, desconociendo las especificidades que requieren las acciones con los niños y las niñas. Estos movimientos sociales parecen tener otras prioridades.

80. Otros problemas de discriminación menos visibles permanecen intocados (en lo religioso, por ejemplo, ciertas limitaciones impuestas por algunas escuelas católicas para recibir a hijos de padres divorciados, a niños no bautizados, a adolescentes embarazadas), lo que pone en evidencia que, con mucha frecuencia, se determinan diferencias arbitrarias que perjudican a los niños y niñas.

81. Existe una tendencia generalizada a desconocer el problema de la discriminación.

82. La pobreza aparece como la fuente de mayor discriminación. Mientras se garantiza gran parte de sus derechos a los niños y niñas no pobres, los pobres no pueden garantizar a sus hijos ni los más elementales derechos vinculados a su supervivencia, y no existe ley que pueda modificar esta realidad.

iv) Recomendaciones

83. A nivel nacional:

- a) trabajar con la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU), la Secretaría de Asuntos Indígenas (SENAIN), y el Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS) en la introducción de estrategias, políticas, programas de infancia, para procurar que el interés superior del niño y de la niña sea aceptado como prioridad de diversos movimientos sociales;
- b) desarrollar estrategias de discriminación positiva para los niños y niñas pobres, indígenas, discapacitados, para asegurar el cumplimiento de sus derechos como prioridad;
- c) desarrollar procesos educativos que pongan en evidencia la realidad de la discriminación en el país (en sus diferentes formas y dimensiones), así como sus efectos sobre el desarrollo personal y nacional, en lo inmediato y a largo plazo;
- d) llevar ante el Tribunal de Garantías Constitucionales un conjunto de demandas modelo que sienten precedentes en relación a diferentes tipos de discriminación;
- e) crear una institucionalidad pública destinada a garantizar los derechos enunciados en la Convención, así como mecanismos de exigibilidad;
- f) fortalecer los mecanismos de denuncia en caso de discriminación de cualquier índole y crear nuevos.

b) El interés superior del niño (art. 3)

i) Situación

84. La legislación nacional recoge el tema del interés superior del niño y la niña en varios aspectos como los relacionados a las medidas que sean tomadas por autoridades administrativas, de instituciones, o legales. El derecho de preferencia, enunciado en el Código de Menores, es también una norma para garantizar el interés superior del niño y la niña.

85. Estos enunciados casi no han tenido repercusión en la vida de los niños y niñas. No hay evidencia de que a partir de la vigencia del nuevo Código, el sistema de administración de justicia de menores, el Estado o la sociedad civil hayan tomado alguna resolución inspirados en este principio.

ii) Avances

86. Las organizaciones que trabajan con niños y niñas, en diversa forma, han asumido que su razón de ser es el interés superior del niño y la niña. Esto ha llevado a la revisión y redefinición de algunas propuestas en las que primaban otros intereses (la institución, lo alternativo, la investigación, la consecución de financiamiento, etc.). Estas organizaciones no gubernamentales empiezan a comprender que el interés superior del niño y la niña es un tema de percepciones y de acción que sobrepasa cualquier otra consideración e interés.

87. Empezar a pensar hoy en el interés superior del niño y la niña, significa abordar situaciones de toda índole, como planificar el desarrollo del país en función de una enorme valoración de su derecho a la vida y a todo lo que beneficie su bienestar físico, intelectual, emocional y social, y mantener esa prioridad por encima de cualquier otra, o apoyar el esfuerzo de una familia pobre que decida apoyar a sus niños y niñas para que terminen la secundaria, en vez de empezar a trabajar, porque eso les da más posibilidades futuras de salir de la pobreza.

88. Una reforma constitucional reciente establece que: "Los menores tienen derecho a la protección de sus progenitores, de la sociedad y del Estado para asegurar su vida, integridad física y psíquica, salud, educación, identidad, nombre y nacionalidad. Serán consultados de acuerdo con la ley, protegidos especialmente del abandono, violencia física o moral y explotación laboral. Sus derechos prevalecerán sobre los derechos de los demás".

iii) Limitaciones

89. Este principio no ha sido suficientemente recogido en la definición de políticas, en la asignación de recursos, en la ejecución de programas, en la administración de justicia. No ha habido a nivel nacional un debate sobre la significación, los alcances y las implicaciones del interés superior del niño y la niña. Este precepto tiene implicaciones sobre las políticas, las estrategias, las prioridades, la asignación de recursos, no sólo del Estado sino de la sociedad civil y de las familias.

90. Para las familias, al igual que para el Estado, las necesidades de los niños y niñas son importantes, pero no prioritarias, y siguen siendo percibidas como necesidades y no como derechos exigibles.

iv) Recomendaciones

91. A nivel nacional:

- a) desarrollar y fortalecer procesos de presión y demanda al Estado para que en la definición de políticas, planes de acción, programas y asignación de recursos, se desarrollen acciones que garanticen el derecho de los niños y las niñas al más pleno desarrollo integral;
- b) establecer mecanismos para que las personas puedan proponer a las autoridades y ejecutar acciones encaminadas a proteger los derechos conculcados de los niños y niñas;
- c) iniciar procesos de discusión para analizar los alcances e implicaciones de este precepto para las diferentes instancias;
- d) operacionalizar el tema del interés superior del niño en la institucionalidad pública y procurar su reglamentación desde diversos ámbitos (educación, salud, etc.).

92. A nivel provincial y local: desarrollar y fortalecer procesos de presión y demanda al Estado para la ejecución de acciones que garanticen el derecho de los niños y las niñas al más pleno desarrollo integral.

93. A nivel comunitario: desarrollar procesos continuos de información y formación para que el interés superior del niño y la niña sea un precepto encarnado en la cotidianidad de la familia, la escuela, el barrio.

3. Medidas generales de aplicación

- a) Adopción de medidas para dar efectividad a la Convención (art. 4)
 - i) Situación

94. En lo legal. El Código de Menores vigente, aprobado en agosto de 1992, recoge el contenido y el espíritu de la Convención. Los reglamentos para la aplicación del Código fueron aprobados en junio de 1995.

95. En lo administrativo. Existen numerosas instituciones encargadas de la definición de políticas de infancia y/o de la gestión de programas: Ministerios de Educación, Salud y Bienestar Social, Instituto del Niño y la Familia. El Consejo Nacional de Menores, previsto por el Código como ente coordinador y responsable de las políticas, recién empezó a funcionar en forma permanente a partir de octubre de 1995. La administración de justicia de menores depende del Ministerio de Bienestar Social. En los últimos años, el Estado se ha mostrado débil en su capacidad proveedora de recursos, rectora de políticas y gestora de servicios para el sector.

ii) Avances

96. En lo legal. El país cuenta con un marco jurídico destinado a garantizar los derechos fundamentales de los niños y niñas. El proceso de amplia consulta y participación social con el que se elaboró el Código marca un hito nacional importante en la forma de hacer leyes. Su contenido ha servido de modelo para legislaciones de menores de otros países de la región.

97. En lo administrativo. El inicio del funcionamiento más estable del CONAME es un paso importante. Incipientes procesos de coordinación interinstitucional han significado logros en la gestión de políticas, programas y proyectos de infancia. Estrategias desconcentradoras de administración de los servicios públicos de salud, sistemas locales de salud y de educación y centros educativos matrices, aparecen como mecanismos de llegada más apropiados. Estos espacios deben ser mejor aprovechados en la promoción y cumplimiento de los derechos del niño y la niña.

iii) Limitaciones

98. En lo legal. El Código tiene algunas limitaciones:

- a) ausencia de reglamentos por casi tres años;
- b) falta de mecanismos que garanticen la exigibilidad de los derechos;
- c) inadecuación del sistema de administración de justicia de menores a estructura institucional prevista;
- d) insuficiente número de Tribunales de menores;
- e) insuficiente capacitación de administradores de justicia de menores;
- f) falta de previsión de mecanismos de financiamiento y participación ciudadana;
- g) falta de definición de mecanismos descentralizados para la aplicación del Código;
- h) desconocimiento general de la comunidad respecto de las leyes que protegen a los niños y niñas;
- i) reducida demanda social por cumplimiento de derechos que asisten a los niños y niñas.

99. En lo administrativo. Sólo recientemente, la Convención ha empezado a ser referente importante para la definición de políticas de infancia. Las limitaciones son:

- a) Ausencia de un ente coordinador de políticas y programas con carácter autónomo y supraministerial.

- b) Perfil limitado de las instituciones públicas encargadas de la protección y rehabilitación de menores.
- c) Disminución progresiva de los recursos financieros destinados a lo social, y al sector en particular.
- d) Ausencia de un ente nacional de seguimiento y vigilancia de la aplicación de la Convención.
- e) Falta de continuidad en las políticas. Esto se da de un Gobierno a otro, y aun dentro del mismo Gobierno por el frecuente cambio de las autoridades del área social. Por ejemplo, en los últimos cuatro años ha habido cuatro Ministros de Educación, tres de Bienestar Social y tres de Salud.

iv) Recomendaciones

100. A nivel nacional:

a) En lo legal:

- i) iniciar un proceso de revisión del Código para proponer y concretar reformas que viabilicen su aplicación y la exigibilidad de los derechos;
- ii) establecer y ejecutar planes de formación, capacitación y educación continua en derechos del niño y la niña, de carácter integral y transdisciplinario, tanto para administradores de justicia de menores como para profesionales del área social;
- iii) iniciar un proceso de reforma del Sistema de Administración de Justicia de Menores destinado a desarrollar una mayor capacidad de garantizar los derechos de los niños y niñas en forma más eficiente y eficaz.

b) En lo administrativo:

- i) Trabajar en el fortalecimiento de una autoridad y una propuesta social legítima frente a la sociedad y el Estado, capaz de asumir un rol protagónico en la asignación de recursos y en la reducción de la pobreza.
- ii) Desarrollar un proceso de reestructuración de toda la institucionalidad pública vinculada a la protección integral de la infancia.
- iii) Establecer un sistema nacional de protección a la niñez y otorgarle los recursos financieros necesarios para su funcionamiento.

- iv) Procurar que el CONAME alcance autonomía financiera a fin de cumplir con su rol rector en materia de políticas. Debe fortalecerse como un ente de carácter vinculante para la elaboración, ejecución y seguimiento de planes de acción.
- v) Incorporar los compromisos que emanan de la Convención en los planes nacionales de desarrollo.
- vi) Desarrollar procesos que permitan que la Convención sea asumida como política de Estado y no sólo de gobierno.
- vii) Procurar la coordinación interinstitucional y la racionalización de las intervenciones a la luz de la Convención.
- viii) Auspiciar un ordenamiento de la cooperación internacional y bilateral en el marco de la Convención.
- ix) Establecer mecanismos para que la Convención sea asumida como política de Estado.

101. A nivel provincial: incrementar el número de tribunales de menores, según el volumen de las causas.

102. A nivel local:

- a) crear defensorías del niño y de la niña para hacer vigilancia sobre el cumplimiento de los derechos y para tomar acciones de difusión, formación, defensa, etc.;
- b) desarrollar procesos permanentes de difusión y movilización social por los derechos del niño y de la niña.
- b) Medidas adoptadas a fin de dar a conocer los principios y disposiciones de la Convención (art. 42)
 - i) Situación

103. Existe un conocimiento muy limitado de los principios y disposiciones de la Convención. Este conocimiento se circunscribe a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en temas de infancia, y su carácter es heterogéneo. No se han editado versiones de la Convención en lenguas vernáculas.

104. Existe un incipiente conocimiento en la comunidad de sectores urbanos, alcanzado mediante campañas de movilización social. Sin embargo, no existen estudios que permitan evaluar el impacto real de las mismas.

105. El limitado conocimiento acerca de los derechos del niño y de la niña, aún no se traduce en prácticas respetuosas hacia ellos.

ii) Avances

106. El Programa del Muchacho Trabajador del Banco Central del Ecuador (PMT), ha desarrollado campañas de comunicación y movilización social para dar a conocer los principios y disposiciones de la Convención a adultos y niños. También ha desarrollado un proceso de formación de niños y niñas en relación a sus derechos mediante diversos proyectos. El Foro ha ejecutado acciones de difusión y movilización.

107. Defensa de los Niños Internacional (DNI-Ecuador) ha trabajado en la introducción de la Semana de los Derechos del Niño en el Sistema Escolar. La propuesta ha sido aceptada por el Ministerio de Educación, y las escuelas van incorporándose en forma progresiva a su ejecución. Existen otras iniciativas similares de organizaciones no gubernamentales, así como del UNICEF. Tradicionalmente, los medios de comunicación daban poco espacio a los temas de infancia. Hoy, se observa un apoyo que crece en forma progresiva, así como una mayor y más periódica visibilidad.

iii) Limitaciones

108. Aunque las campañas han sido importantes en la difusión y movilización social por la Convención, sus impactos reales no han sido medidos. La persistencia y en algunos casos el agravamiento de situaciones particularmente atentatorias, así como la escasa demanda social por más y mejores servicios para la infancia, dan cuenta no sólo del limitado conocimiento de los derechos de los niños y niñas, sino también del poco compromiso respecto de ellos, a todo nivel. La Convención se enfrenta, en el país, a una cultura histórica altamente desvalorizadora y maltratante del niño y la niña, que requiere de procesos sistemáticos y sostenidos de información, formación y advocacy para ser modificados. Prácticamente no existen materiales y acciones de difusión dirigidas a comunidades indígenas en sus propias lenguas.

iv) Recomendaciones

109. A nivel nacional:

- a) promover el conocimiento de los derechos del niño y de la niña desde la escuela mediante textos escolares con versiones editadas para niños de la Convención (incluyendo versiones en lenguas vernáculas), introducción de contenidos de la Convención en los planes de estudios;
- b) desarrollar un plan nacional de capacitación, formación y educación continua en derechos del niño y la niña, de carácter integral, intersectorial e interdisciplinario que apunte a desarrollar un proceso de transformación cultural de la percepción del niño y la niña y sus derechos;
- c) diseñar e implementar un plan nacional de comunicación sobre niñez y adolescencia;

- d) crear una red de centros de información sobre infancia y adolescencia;
- e) editar y distribuir el compendio de normas legales nacionales e internacionales de derechos del niño y la niña.
- c) Medidas adoptadas a fin de dar amplia difusión a los informes (art. 44)

i) Situación

110. El Estado ecuatoriano ha demorado más de tres años en elaborar y presentar su informe oficial. DNI y el Foro han presentado dos informes no oficiales que fueron publicados y distribuidos entre organizaciones y personas vinculadas al tema de infancia.

ii) Avances

111. La Secretaría Técnica del Frente Social asumió la tarea de preparar el primer informe sobre la aplicación de la Convención. Este compromiso ha sido apoyado técnica y financieramente por el UNICEF. Con este mismo apoyo, el informe ha sido discutido en un taller realizado en Quito, y será luego publicado para su distribución más amplia.

iii) Limitaciones

112. No existe un ente encargado oficialmente del seguimiento de la Convención. El CONADE fue encargado del monitoreo de metas del Plan de Infancia; esta obligación prácticamente no ha sido atendida.

113. No existe un sistema integrado de información que facilite el seguimiento periódico a la situación de la infancia. La información recogida y procesada por las instituciones es dispersa, heterogénea y, en ocasiones, poco confiable.

iv) Recomendaciones

114. A nivel nacional:

- a) editar, publicar y distribuir el informe;
- b) diseñar y ejecutar una estrategia de comunicación y difusión del contenido del informe con medios masivos.

B. Políticas de atención integral

1. Entorno familiar

a) La dirección y orientación parentales (art. 5)

i) Situación

115. La Constitución indica que el Estado protege a los progenitores en el ejercicio de la autoridad paterna y vigila el cumplimiento de las obligaciones recíprocas de padres e hijos.

116. El Código establece que padres e hijos se deben respeto recíproco. Los hijos deben obediencia a sus padres en todo lo que no lesione sus derechos. Sin embargo, no hay mecanismos para que los niños y niñas puedan ejercer este derecho.

ii) Avances

117. Reconocer que el niño y la niña no están obligados a obedecer a sus padres, si eso lesiona sus derechos, así como que sus padres le deben respeto, son avances importantes respecto de la legislación anterior. En principio, el respeto del Estado a la autonomía de la familia está condicionado por el cumplimiento de los derechos del niño y de la niña en su seno.

iii) Limitaciones

118. En la práctica, el Estado muestra serias limitaciones en su función de vigilancia de casos en que los derechos de los niños y niñas están seriamente lesionados. Mientras la Convención habla de respetar, la Constitución habla de proteger y vigilar. Prevalece, a ese nivel, una concepción paternalista que pretende otorgar al Estado un rol protagónico sobre la familia, que es preciso modificar. La familia debe ser respetada en su capacidad de atender el bienestar y desarrollo de sus miembros, reservando al Estado la intervención sobre situaciones en las que los derechos son violados.

iv) Recomendaciones

119. A nivel nacional:

- a) proponer reformas constitucionales a fin de armonizar la Constitución a los términos de la Convención;
- b) procurar que los programas de desarrollo infantil desarrollen modalidades de atención al niño y niña dentro de su entorno familiar;
- c) ejecutar programas educativos destinados a conscientizar sobre la relación de padres-madres e hijos-hijas, con el objeto de mejorar la calidad de las relaciones intrafamiliares;

d) promover acciones destinadas al fortalecimiento de la familia como proveedora de los recursos para atender el bienestar y desarrollo de sus niños y niñas.

b) Las responsabilidades de los padres (art. 18)

i) Situación

120. En términos generales, en el marco cultural del país, no existen obligaciones compartidas en la crianza del niño y la niña, sino repartidas. Dentro de un esquema patriarcal que aún prevalece, gran parte de las responsabilidades en la crianza del niño y la niña recaen sobre la madre. No existen iniciativas estatales para apoyar a los progenitores en sus funciones, salvo los programas de cuidado diario que atienden sólo al 6% de los niños y niñas que necesitan este servicio. La situación de discriminación de la mujer, afecta directamente a los niños y niñas.

ii) Avances

121. De manera creciente, se van observando modificaciones en la forma en que hombres y mujeres asumen su responsabilidad en la crianza del niño y la niña. La incorporación de las mujeres al mercado laboral, así como la necesidad de que se mejore globalmente la situación de la mujer ha creado demandas concretas a los padres en el cuidado de sus hijos e hijas. El Plan de Acción Nacional de las Mujeres Ecuatorianas prevé una línea estratégica de responsabilidades familiares compartidas.

iii) Limitaciones

122. Aparte de algunas iniciativas aisladas, el Estado no ha emprendido acciones concretas de apoyo a las responsabilidades compartidas en la crianza del niño y la niña. Las brechas de género culturalmente impuestas han cargado a las mujeres con la responsabilidad de la crianza de los niños y niñas, creándole limitaciones en aspectos vinculados a su salud, educación, inserción laboral, productividad, acceso al poder, entre otras.

iv) Recomendaciones

123. A nivel nacional:

- a) establecer políticas, estrategias y acciones destinadas a mejorar globalmente la situación de la mujer (salud reproductiva, educación, trabajo, servicios de cuidado diario);
- b) apoyar a padres y madres trabajadores mediante la oferta de programas alternativos de cuidado diario;
- c) abordar el tema de la responsabilidad compartida en la crianza de los niños y niñas, en programas educativos para padres destinados a lograr cambios positivos en la actitud hacia los niños;

- d) proponer reformas al Código de Trabajo para establecer para los hombres derechos y deberes similares a los determinados para la mujeres en caso de maternidad, con el objeto de promover la paternidad y maternidad compartidas;
- e) generar mecanismos para que los hombres puedan asumir el rol que les corresponde en el cuidado y crianza de sus hijos/hijas;
- f) fortalecer los programas de cuidado diario, asegurar su continuidad y aumentar su cobertura.
- c) La separación de los padres (art. 9)

i) Situación

124. La ley nacional reconoce este derecho, a excepción de medidas tomadas en función del interés superior del niño y la niña. Este derecho no está absolutamente garantizado. Es alarmante constatar el alto número de niños y niñas reportados como perdidos y algunos casos recientes de secuestro.

125. Existe un elevado número de niños y niñas institucionalizados en el área de protección por causas determinadas por la situación económica de la familia o por "núcleos familiares en riesgo".

ii) Avances

126. La creciente tendencia hacia la desinstitucionalización de niños y niñas es un paso importante en relación al derecho de los niños y niñas de no ser separados de sus padres.

iii) Limitaciones

127. No existe una instancia formal que se haga cargo del frecuente problema de los niños y niñas extraviados. El volumen de casos no resueltos lleva a especular con temas como el tráfico de niños y niñas.

128. La pobreza sigue siendo la principal causa de abandono e internación de niños y niñas en los hogares de protección. Sin embargo, está demostrado que ninguna institución puede sustituir el espacio de la familia en el desarrollo de un niño o niña, aunque esa familia tenga muchas carencias.

iv) Recomendaciones

129. A nivel nacional:

- a) una instancia pública debe asumir la responsabilidad del problema de los niños y niñas extraviados;
- b) insistir en que la separación de los padres sea un recurso utilizado siempre en función del interés superior del niño y niña;

- c) capacitar a operadores de programas y administradores de justicia a efectos de que se respete este derecho;
- d) promover servicios integrales a familias en riesgo para evitar el abandono y la internación en hogares de protección;
- e) promover y difundir información acerca de la importancia de que niños y niñas vivan y se desarrollen en el seno de su propia familia.
- d) El pago de la pensión alimenticia del niño (párrafo 4 del artículo 27)

i) Situación

130. El pago de la pensión alimenticia es una obligación legal. Su incumplimiento es motivo de encarcelamiento. Las causas de alimentos son las más frecuentes en los tribunales de menores.

ii) Avances

131. El mecanismo legal para el reclamo de la pensión alimenticia es bastante sencillo y accesible. La única prisión por deuda en el país, es la vinculada a este tema.

132. Las dificultades que solían tener las madres en el cobro de la pensión, en gran parte se han solucionado, mediante el cobro a través de los bancos. La ley establece la ayuda prenatal para la mujer embarazada por la que el padre del niño o niña debe transferir medios económicos para su atención mientras dure el embarazo y la lactancia.

iii) Limitaciones

133. El mecanismo de la ayuda prenatal, es aún poco conocido y utilizado.

134. Pese a que los niños y niñas no reconocidos legalmente por el padre, tienen el mismo derecho a alimentos que los reconocidos, el trámite para los primeros resulta mucho más largo y difícil. Por limitaciones de tipo administrativo, se concreta una práctica que resulta discriminatoria para los niños y niñas no reconocidos.

iv) Recomendaciones

135. A nivel nacional:

- a) difundir información acerca del mecanismo de ayuda prenatal;
- b) establecer mecanismos operativos que permitan que los niños y niñas no reconocidos obtengan el mismo tratamiento en el reclamo de alimentos que aquellos reconocidos;

c) fortalecer la capacidad del sistema de administración de justicia en el despacho de las causas de alimentos.

e) Los niños privados de un medio familiar (art. 20)

i) Situación

136. El Código de Menores garantiza este derecho. Existen diferentes medidas para procurar que su atención se dé en un ambiente familiar. El internamiento en instituciones de protección ha demostrado ser la medida más utilizada y a la vez menos idónea para garantizar el bienestar, sobre todo emocional y psicológico del niño y la niña.

ii) Avances

137. Existe una tendencia creciente a dejar la institucionalización como último recurso para la protección del niño y niña privados de su medio familiar.

iii) Limitaciones

138. Prevalecen criterios de indiscriminada privación de libertad por cuestiones de protección tanto en instituciones públicas como privadas. En el contexto institucional persiste la idea de que la razón de ser de la institución se mide en función del número de niños y niñas internados. El uso de medidas de protección distintas a la internación es limitado.

iv) Recomendaciones

139. A nivel nacional:

a) fortalecer el uso de medidas de protección distintas a la institucionalización;

b) iniciar procesos de reestructuración institucional y de capacitación de personal para asumir los nuevos roles que la aplicación de este derecho implica para ellos.

f) La adopción (art. 21)

i) Situación

140. La adopción es una práctica reconocida legalmente. El trámite de adopción resulta largo y difícil, por limitaciones de orden administrativo en la aplicación de la ley. Esto parece favorecer las adopciones ilegales. Existe un promedio de 200 adopciones por año. La relación entre adopciones internacionales y nacionales es de 3 a 1. Funcionan en el país 33 agencias de adopciones que no han sido suficientemente evaluadas.

ii) Avances

141. La adopción está pensada como una medida de atención y protección para garantizar el desarrollo integral de los niños y niñas huérfanos o abandonados. En términos generales, se puede afirmar que a efectos del interés superior del niño y la niña, es una medida más adecuada que la internación en una institución.

142. El Ecuador es signatario de la Convención de la Haya sobre adopciones internacionales. Desde 1994 empezó a funcionar, en Quito, el Centro Internacional de Referencia sobre Protección del Niño en la Adopción.

iii) Limitaciones

143. La estructura del Departamento de Adopciones de la Dirección de Protección de Menores resulta insuficiente como para alcanzar una gestión eficiente del proceso de adopciones, así como para hacer el seguimiento necesario a los niños y niñas adoptados y sus familias. Las limitaciones del Departamento favorecen que determinadas agencias de adopciones pretendan omitir su participación en los procesos de adopción.

144. Hay evidencia de que se continúa con prácticas ilegales de entregas directas, pero no existen estudios que permitan conocer la magnitud de este fenómeno.

145. La adopción es un mecanismo poco aceptado socialmente y poco utilizado a nivel nacional. Las familias tienen resistencia a someterse a las regulaciones de adopciones que están pensadas en función de garantizar el interés superior del niño y la niña.

iv) Recomendaciones

146. A nivel nacional:

- a) Reestructurar y fortalecer el Departamento de Adopciones con el objeto de que las normas sean aplicadas ágil y eficientemente. Capacitar a sus funcionarios.
- b) Difundir los riesgos que implican para el niño y la niña las "entregas directas".
- c) Desarrollar campañas que fomenten las adopciones nacionales con el objeto de conservar este mecanismo de protección a la vez del derecho del niño y la niña a preservar su identidad cultural.
- d) Establecer redes de apoyo para familias adoptivas.
- e) Establecer mecanismos de calificación y evaluación de agencias de adopción, así como de seguimiento para la fase de postadopción.

f) Estipular normas que garanticen que el país no firme convenios de adopción con países que no sean signatarios de la Convención de La Haya.

g) Los abusos y el descuido (art. 19)

i) Situación

147. El Código de Menores dedica un capítulo entero a normar la protección del niño y niña frente al maltrato. Sin embargo, la solución de este problema no es de orden legal sino social. El maltrato es de los fenómenos que más afectan a los niños y niñas ecuatorianos. Sus formas más frecuentes son la agresión física, psicológica y emocional, el abuso sexual, el trato negligente, y se concreta en todos los espacios de la cotidianidad del niño y la niña: familia, escuela, barrio, transporte. Por otro lado, la limitada intervención del Estado frente a esta problemática es un hecho que lo refuerza, constituyéndose en otra forma de maltrato y negligencia hacia la infancia.

ii) Avances

148. Los niños, niñas y adolescentes tienen una sorprendente sensibilidad frente al tema, que se pone de manifiesto en todos los foros y espacios de participación que se abren. Hay un interés creciente respecto del maltrato en la escuela que está siendo abordado desde el propio Ministerio de Educación. Se ha creado recientemente la Dirección Nacional de Defensa del Educando.

149. El sistema Red de Atención al Niño Maltratado se ocupa de la asistencia social, legal, médica y psicológica a niños y niñas víctimas de maltrato físico, emocional y abuso sexual; su cobertura, sin embargo, es mínima. La vigencia de la Ley en contra de la violencia a la mujer y la familia, y la creación de comisarías de la mujer son avances importantes en relación al tema.

iii) Limitaciones

150. El maltrato infantil es una práctica culturalmente aceptada y justificada. Se sigue creyendo que la mejor forma de educar al niño y a la niña es la firmeza, confundida frecuentemente con diversas formas de maltrato. Por esta razón, la respuesta social frente al maltrato es prácticamente inexistente.

151. No existe una definición clara y consensuada de política en relación al tema.

iv) Recomendaciones

152. A nivel nacional:

- a) Empezar procesos educativos permanentes contra el maltrato infantil destinados a modificar la relación adulto/niño, niña.
- b) Promover el desarrollo de causas legales en contra de diferentes formas de maltrato. Impulsar acciones en contra del maltrato institucional.
- c) Extender la cobertura de la Red de Atención al Niño Maltratado a todas las provincias, mediante la incorporación de nuevas instituciones.
- d) Capacitar a maestros en el tema e impulsar experiencias de respeto y aplicación de los derechos del niño y la niña en la escuela.
- e) Establecer una clasificación exhaustiva de las diferentes formas de maltrato y de sus consecuencias sobre el desarrollo del niño y la niña.
- f) Incluir en el Código de Menores medidas de amparo para precautelar la integridad del niño y de la familia.

153. A nivel local: hacer vigilancia desde las defensorías del niño y la niña sobre maltrato y desarrollar acciones de difusión, formación, defensa, etc.

2. Salud

- a) La supervivencia y el desarrollo (art. 6) y la salud y los servicios sanitarios (art. 24)

i) Situación

154. La ley norma este derecho. Sin embargo, la tasa de mortalidad infantil fue de 45 en 1992. La tasa de mortalidad en menores de 5 años fue de 64. Las mayores causas de muertes en ambos grupos están vinculadas a enfermedades diarreicas y respiratorias agudas, y a la desnutrición. En 1990, la malnutrición general en menores de 5 años fue de 34% y la malnutrición crónica fue de 45%. El 60% de las mujeres embarazadas y lactantes sufre de anemia por deficiencia de hierro. La tasa de mortalidad materna fue de 170 en 1992. El 20% de los partos institucionales son de menores de 20 años.

155. Muchos de los pobres no tienen acceso a salud preventiva y el 12% de ellos no pueden obtener atención curativa por falta de acceso a centros de salud públicos y por no poder pagar servicios privados.

156. Estos indicadores esconden notables diferencias entre las áreas urbana y rural. La serie histórica indica que han evolucionado positivamente; sin embargo, esa evolución ha decrecido en los últimos tres años.

ii) Avances

157. En las últimas décadas, el país ha hecho importantes progresos en la situación de salud de su población. La mortalidad infantil y materna han ido disminuyendo en forma progresiva como producto de una notable ampliación de la cobertura de los servicios de salud y saneamiento básico (agua segura y letrinización) a las zonas rurales. Se ha iniciado un proceso de reforma del sector de salud encaminada a atender los principales problemas que afectan al sector.

iii) Limitaciones

158. En los últimos años, los indicadores de salud de los niños y niñas muestran deterioro. Existen dificultades por la deficiente gestión del sistema de salud nacional, por la creciente reducción de las asignaciones presupuestarias, y por la falta de continuidad en las políticas.

159. El modelo de gestión de la salud pública es centralizado y no participativo. Existen grandes brechas en la provisión de servicios básicos de salud entre el sector urbano y rural.

160. Frente a la preocupante realidad nutricional de los niños y niñas, los programas de salud y nutrición sólo llegan al 6% de los niños y niñas pobres.

161. Hay mucho mayor énfasis en acciones curativas que preventivas. No existe una instancia pública encargada de la salud de los adolescentes. Los pobres que buscan atención curativa en el sector privado destinan el 12% de su presupuesto a salud en el sector urbano y 17% en el sector rural.

iv) Recomendaciones

162. A nivel nacional:

- a) fortalecer la gestión de los programas de salud maternoinfantil (alcanzar coberturas universales en vacunación, control de crecimiento y desarrollo, fomento de lactancia materna, control de embarazo, parto y puerperio, etc.);
- b) promover acciones de prevención y tratamiento de enfermedades;
- c) introducir contenidos de salud reproductiva dentro de los programas de estudio de la educación básica (sexualidad, control de la natalidad, enfermedades de transmisión sexual);
- d) desarrollar programas de salud para adolescentes;
- e) fortalecer la ejecución del Plan Nacional de Nutrición;

- f) aumentar la cobertura de los programas de nutrición y cuidado diario;
- g) priorizar el desarrollo y fortalecimiento de programas de atención primaria en salud, que incluya salud mental, nutrición y saneamiento ambiental;
- h) aumentar la cobertura y focalizar los programas de salud, nutrición y desarrollo psicosocioafectivo;
- i) mejorar las asignaciones presupuestarias destinadas al área de salud e impulsar una mayor eficiencia en su uso;
- j) impulsar procesos de mejoramiento de la calidad de la atención en salud;
- k) fortalecer los niveles de coordinación interinstitucional para mejorar la atención integral a los niños atendidos en los programas de cuidado diario.

163. A nivel local:

- a) capacitar a las familias en el desarrollo de destrezas de higiene, nutrición, prevención de enfermedades, así como en la participación de la gestión de los servicios públicos de salud;
- b) fortalecer la entrega de servicios de salud mediante agencias locales.
- b) Los niños discapacitados (art. 23)
 - i) Situación

164. La Ley de discapacidades norma todas las acciones de prevención, atención e integración de las personas con discapacidades. No establece medidas específicas para niños, niñas y adolescentes. El Consejo Nacional de Discapacidades estima que alrededor del 18% de la población tiene algún tipo de discapacidad, de ellos el 49,3% son menores de 15 años; únicamente entre el 5 y 10% de la población discapacitada recibe algún tipo de atención. No existe un plan nacional de prevención y detección precoz de las discapacidades en niños y niñas. La mayoría de instituciones públicas y privadas trabajan de manera aislada, sin contar con un sistema de información y seguimiento.

ii) Avances

165. La existencia del Consejo Nacional de Discapacidades ha determinado avances en el tema. Se han aprobado leyes, reglamentos y se han diseñado

políticas que pretenden trabajar en la prevención, atención e integración de las personas discapacitadas. Desde 1992 entró en vigencia el Plan Nacional de Discapacidades. Existen alrededor de 80 organizaciones no gubernamentales trabajando en este tema.

iii) Limitaciones

166. Las personas con discapacidad han sido por mucho tiempo discriminadas, constituyéndose en víctimas de marginación social y económica. Las intervenciones estatales son muy limitadas en todos los terrenos: educación, salud, bienestar social, empleo. Los mayores esfuerzos de atención se han desarrollado en las grandes ciudades; en las ciudades intermedias y pequeñas así como en el sector rural el tema permanece intocado. El sector público encargado de la protección infantil no cuenta con un plan de acciones integrales dirigidas al sector infantil discapacitado o con riesgo de discapacidad. El empleo de los discapacitados constituye el mayor problema para el cumplimiento de sus derechos.

167. La presencia de una persona con algún tipo de discapacidad dentro de la familia crea problemas específicos que rara vez suelen ser atendidos en forma oportuna y eficaz.

iv) Recomendaciones

168. A nivel nacional:

- a) apoyar el cumplimiento del Plan Nacional de Discapacidades en el desarrollo de actividades de prevención, atención e integración del discapacitado;
- b) introducir en forma explícita acciones específicas para niños, niñas y adolescentes;
- c) emprender campañas de superación de la discriminación por esta causa;
- d) desinstitucionalizar el tema de las discapacidades con acciones que involucren a la familia, la escuela y la comunidad en la apertura de espacios de desarrollo y programas comunitarios de rehabilitación para los niños, niñas y adolescentes con discapacidades;
- e) implementar un plan nacional de prevención y detección precoz de las discapacidades a través de un sistema de evaluación y seguimiento del desarrollo psicosocioafectivo de los niños y niñas atendidos en programas nacionales de desarrollo infantil, educación, nutrición, etc.;
- f) crear una red de prevención, detección precoz, tratamiento y seguimiento de las discapacidades del niño y la niña a través de la implantación de centros especializados en todas las capitales provinciales del país;

g) incorporar el componente de discapacidades en los programas de salud, nutrición, educación y cuidado diario.

c) La seguridad social (art. 26)

i) Situación

169. La Constitución determina que todos los ecuatorianos tienen derecho a la seguridad social. El seguro social cubre únicamente a los hijos e hijas de las trabajadoras afiliadas menores de un año. El Código de Menores abre la posibilidad de la afiliación voluntaria al instituto de seguridad social para los niños y niñas trabajadores por cuenta propia, pero los altos costos determinan que ellos no recurran a esta posibilidad.

ii) Avances

170. La experiencia más integral de seguridad social para niños y niñas menores de 5 años son los programas de cuidado diario que proveen de atención en nutrición, salud, estimulación, cuidado diario, liberando, por otro lado la fuerza de trabajo de la mujer que con sus ingresos contribuye a mejorar las condiciones económicas de la familia. Lamentablemente, la cobertura de estos programas llega sólo al 6% de los niños y niñas.

171. El seguro social campesino es un aporte importante en el sector rural porque con la afiliación del titular, fijada en un 1% del salario, queda cubierta toda su familia. El resto de afiliados subsidia el seguro campesino.

iii) Limitaciones

172. En el sentido amplio del concepto, los niños y niñas no se encuentran protegidos por la seguridad social. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social atraviesa una profunda crisis que determina que sus servicios sean limitados y pobres en calidad, de tal suerte que ni siquiera aquellos afiliados se encuentran cubiertos eficazmente. Existen propuestas de privatización de la seguridad social que están en estudio.

iv) Recomendaciones

173. A nivel nacional:

- a) extender la cobertura de los programas de cuidado diario;
- b) introducir un seguro escolar público o privado subsidiado por el Estado en el caso de familias de escasos recursos;
- c) asegurar la continuidad de los programas de desarrollo infantil, convirtiéndolos en estrategia de Estado, más que de gobierno, para la atención a la población infantil en riesgo;

- d) emprender procesos educativos de conscientización a la familia y la comunidad sobre su rol respecto a la seguridad social de los niños y niñas;
- e) establecer estrategias de cumplimiento progresivo del artículo 163 del Código de Menores, con miras a alcanzar la carnetización de niños y niñas trabajadores.
- d) El nivel de vida (art. 27)

- i) Situación

174. Es garantía constitucional el derecho de todas las personas a un nivel de vida que asegure la satisfacción de todas las necesidades para su supervivencia y desarrollo. El derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, se ve afectado por la situación de pobreza o vulnerabilidad a ella en la que vive el 52% de la población. El Banco Mundial define al Ecuador como un país pobre, dado que un alto número de personas no puede costearse una canasta básica. Dos de cada tres pobres viven en el sector rural. Hay más jóvenes y viejos pobres que personas de mediana edad. Más del 40% de la población menor de 14 años vive en la pobreza.

- ii) Avances

175. Existe creciente interés por determinar estrategias eficaces para la reducción de la pobreza. Se están desarrollando algunos programas destinados a la provisión de servicios para los más pobres, pero los mecanismos de focalización son todavía heterogéneos y tienen limitaciones.

176. El Fondo de Inversiones Sociales de Emergencia ha hecho valiosos aportes en infraestructura sanitaria, educativa, vial, para comunidades pobres.

- iii) Limitaciones

177. El porcentaje de familias en situación de pobreza determina que este derecho no exista para un considerable número de niños y niñas ecuatorianos. Los logros macroeconómicos no favorecen aún la modificación de esta situación, por el creciente fenómeno de concentración de la riqueza. Los niveles de desempleo y subempleo agudizan la magnitud y la intensidad de la pobreza.

- iv) Recomendaciones

178. A nivel nacional

- a) definir y ejecutar líneas de política social encaminadas a promover el desarrollo humano;
- b) determinar acciones que favorezcan la mejor distribución del ingreso;

- c) revisar las políticas de subsidios que siguen beneficiando mayoritariamente a los no pobres, para focalizar los subsidios solamente a las familias pobres;
- d) desarrollar estrategias de promoción del empleo y de demanda sostenida de mano de obra;
- e) aumentar el financiamiento de programas sociales focalizados;
- f) reformar la Ley de régimen tributario y la Ley de aduanas a fin de restituir los fondos especiales para la atención a la infancia.

3. Educación, esparcimiento y actividades culturales

a) La educación, incluidas la formación y orientación profesionales (art. 28)

i) Situación

179. La educación primaria y el ciclo básico es obligatorio y gratuito. El sistema educativo ecuatoriano está conformado por dos subsistemas: el escolarizado (hispano e indígena) y el no escolarizado (hispano e indígena). El sistema escolarizado comprende el sistema regular, especial y de adultos. La educación regular comprende los niveles preprimario, primario, medio y superior. El porcentaje de niños y niñas que asisten a la escuela primaria fue de 92% en 1994, la tasa de terminación de la primaria es de 67%, la de deserción es de 26%, la de repitencia de primer grado es de 10% y la de escolaridad preescolar es de 23%. La tasa de analfabetismo oscila alrededor del 12%, pero más de un tercio de la población pobre de la sierra rural es analfabeta.

180. Del total de niños y niñas trabajadores registrados en 1990, sólo el 23% asistía a un establecimiento escolar. El nivel de educación del jefe del hogar está fuertemente vinculado con el nivel de pobreza.

ii) Avances

181. En las últimas décadas, el Ecuador ha hecho notables esfuerzos en el área educativa, que se manifiestan particularmente en la expansión de la educación formal en todos sus niveles. Se encuentra en marcha un proceso de reforma educativa encaminada a resolver los principales problemas que afectan al sector, pero este proceso ha resultado largo y hasta el momento no se alcanzan consensos respecto de las propuestas.

iii) Limitaciones

182. A partir de los 80, la evolución del sector perdió dinamismo. La tasa de escolaridad para secundaria baja progresivamente. Los progresos cuantitativos no han tenido su correlato en la calidad de la educación.

Se ha privilegiado el financiamiento de la educación superior, que equivale a subsidiar a los no pobres. El costo unitario de la educación superior es seis veces el costo unitario de la educación primaria.

183. Más de la mitad de las escuelas del país son unidocentes y no cuentan con los recursos materiales indispensables para apoyar el proceso educativo.

iv) Recomendaciones

184. A nivel nacional:

- a) extender la cobertura de los programas de mejoramiento de la calidad de la educación básica, para llegar particularmente a los niños y niñas excluidos del sistema;
- b) desarrollar proyectos que disminuyan la repitencia y la deserción escolar;
- c) Fortalecer los programas de educación de adultos para disminuir el analfabetismo;
- d) extender la oferta y estimular la demanda de servicios de educación preescolar y secundaria para los niños y niñas de familias pobres;
- e) exigir el cumplimiento del principio constitucional de asignación del 30% del presupuesto del Estado al sector (en la actualidad oscila por el 15%);
- f) privilegiar la educación primaria y secundaria en la asignación de recursos;
- g) instrumentar una propuesta tecnicometodológica de racionalización de la utilización del tiempo escolar a fin de mejorar la calidad y eficiencia de la educación básica;
- h) promover programas de formación profesional y capacitación laboral para jóvenes discapacitados;
- i) promover estrategias de articulación educación-trabajo para los adolescentes.

b) Los objetivos de la educación (art. 29)

i) Situación

185. La legislación nacional recoge los objetivos de la educación enunciados en la Convención y los sobrepasa. Este derecho se cumple en forma limitada. El tema de la educación se circunscribe a la escuela, desconociendo la importancia de otros espacios educativos. El cumplimiento de los objetivos de la educación establecidos es un tema relacionado con la calidad de la educación, que parece al momento, uno de los puntos críticos del sistema.

ii) Avances

186. En los últimos años, la orientación de las políticas de educación en el Ecuador han estado dirigidas hacia la erradicación del analfabetismo, el fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe, el apoyo a la educación básica de adultos y la capacitación ocupacional y el mejoramiento de la calidad de la educación básica. Existen dos proyectos importantes de mejoramiento de la calidad de la educación básica, uno para el sector rural y el otro para el urbano marginal. Hay algunas experiencias exitosas de educación básica, de cobertura limitada.

iii) Limitaciones

187. Los numerosos problemas que afectan la calidad de la educación ecuatoriana determinan que estos objetivos sean sólo enunciados. La realidad muestra que los niños y niñas enfrentan una educación de tipo memorista, repetitiva, desvinculada del contexto, alejada de avances tecnológicos, desconocedora de las diferencias, represiva y maltratante. Los principales problemas son: recursos humanos insuficiente e inadecuadamente formados y capacitados; niveles salariales bajos para los maestros; desarticulación entre los distintos niveles educativos y entre la formación y los requerimientos del mercado de trabajo; excesivo centralismo, burocratización y politización del Ministerio de Educación; currículo inflexible, centrado en la enseñanza más que en el aprendizaje; débil participación comunitaria en la gestión de servicios educativos; progresiva reducción de recursos asignados al sector.

iv) Recomendaciones

188. A nivel nacional:

- a) revalorizar el rol del maestro mediante una formación más sólida, capacitación permanente, acceso a materiales, mejoras salariales e incentivos a maestros rurales;
- b) evaluar los proyectos de mejoramiento de la calidad, sistematizar, difundir y extender experiencias exitosas;
- c) apoyar un proceso de reforma permanente que recoja en forma explícita la aplicación de los derechos del niño y la niña en la escuela;
- d) desarrollar proyectos piloto de participación comunitaria en la gestión de los servicios educativos;
- e) articular el sistema educativo con el productivo en forma más coherente;
- f) proponer reformas a la Ley de educación y a sus reglamentos.

c) El descanso, el esparcimiento y las actividades culturales
(art. 31)

i) Situación

189. El Código de Menores establece el derecho al descanso, al juego y a la participación en actividades culturales.

ii) Avances

190. Socialmente, empieza a reconocerse la importancia de la recreación para los niños y las niñas. Los movimientos indígenas han iniciado procesos de reivindicación de su riqueza cultural y artística.

iii) Limitaciones

191. Existen pocos espacios de recreación y de participación en la vida cultural y artística para la infancia. Se limitan a pocos parques y espacios verdes en las ciudades y a actividades culturales promovidas generalmente por centros educativos. Otras actividades son promovidas desde el sector privado a precios poco accesibles al presupuesto de la familia de sectores populares.

192. El juego y la recreación para los niños y niñas de sectores populares e indígenas tiene connotaciones distintas y a menudo se encuentra imbricado con las primeras manifestaciones del trabajo infantil (cuidado de animales menores, tareas domésticas, cuidado de los hermanos). Se desconoce la importancia del sueño en el desarrollo del niño y la niña por lo que en ocasiones no se le brindan las condiciones básicas para su descanso. En términos generales, también se desconoce la importancia del juego para el desarrollo del niño y la niña.

iv) Recomendaciones

193. A nivel nacional:

- a) emprender procesos educativos para la revalorización y fomento del juego como actividad indispensable en la formación y desarrollo del niño y la niña;
- b) informar a los niños, niñas y sus familias sobre la importancia del sueño y el descanso para su desarrollo.

194. A nivel local: crear instancias de promoción cultural en los gobiernos locales.

C. Políticas de protección

1. Protección General

a) El nombre y la nacionalidad (art. 7)

i) Situación

195. La legislación nacional recoge este derecho en forma literal. Los niños y niñas deben ser inscritos en el Registro Civil en un plazo de 30 días a partir del nacimiento. Pese a esto, existe un numeroso grupo de niños y niñas privados de este derecho, particularmente en el sector rural y urbano marginal.

196. Este principio abarca el derecho a una identidad. Este es un tema importante para los grupos indígenas, que han tenido que luchar mucho por mantener los elementos que conforman su identidad cultural.

ii) Avances

197. En agosto de 1995, el INNFA, el Registro Civil, la Iglesia Católica, las Universidades Católicas y el UNICEF ejecutaron la Campaña Nacional "Derecho al nombre y a la nacionalidad". Con un mecanismo de inscripción ágil y gratuito se inscribieron 132.000 niños, cifra poco menor al número de niños y niñas inscritos tardíamente entre 1990 y 1995.

198. Existe un movimiento indígena preocupado por el rescate y respeto de los valores que configuran su identidad.

iii) Limitaciones

199. Muchos niños y niñas quedan sin ser inscritos en el Registro Civil por desconocimiento de la obligación de inscribir a los niños y niñas, desinformación del perjuicio que la falta de inscripción ocasiona (a la persona, a la familia y a la comunidad), temor de la madre de inscribir al hijo o hija no reconocidos por el padre, y en ocasiones por la insuficiente y deficiente infraestructura de registro, particularmente del sector rural.

iv) Recomendaciones

200. A nivel nacional:

- a) Introducir una reforma en la Ley de Registro Civil para establecer un mecanismo permanente, sencillo y gratuito de inscripciones tardías al que tengan acceso todas las personas.
- b) Difundir la obligatoriedad de la inscripción, y los perjuicios que su carencia ocasiona a la persona, la familia y la comunidad.

- c) Desarrollar campañas de información y sensibilización para que los padres cumplan con esta obligación y fortalecer el sentido de hogar y familia.
- d) Establecer mecanismos para que las brigadas de inscripción del Registro Civil lleguen a lugares de difícil acceso (selva, sector rural).
- e) Capacitar al personal del Registro Civil para evitar situaciones fraudulentas (tráfico de niños).
- f) Apoyar a las comunidades indígenas para que puedan implantar su propio sistema de Registro Civil, integrado al oficial. (Ya existe una modalidad con la comunidad shua.).
- g) En función de la realidad pluricultural y pluriétnica del país, introducir modificaciones a las leyes a efectos de garantizar el derecho de las comunidades indígenas y negras a preservar los valores, costumbres, tradiciones y todo lo que haga parte de su identidad cultural.
- h) Establecer mecanismos para que se fortalezca la capacidad de los padres de cuidar a sus niños y niñas.
- b) La preservación de la identidad (art. 8)

- i) Situación

201. La ley reconoce este derecho. Existe poca información del tema, pero se conoce de entregas directas de niños y niñas recién nacidos a personas que los inscriben como si fueran sus hijos.

202. Este precepto se vincula también al derecho de los grupos aborígenes de conservar los elementos que conforman su identidad cultural, derecho que no ha sido absolutamente respetado.

- ii) Avances

203. Los movimientos indígenas y negros vienen trabajando en la preservación de su propia cultura.

- iii) Limitaciones

204. El Estado no ha podido controlar el problema de las entregas directas que se desarrolla en forma clandestina y cuya magnitud se desconoce. Estas pueden estar motivadas por lo largo y engorroso que resulta el trámite de adopción.

205. Existe poco apoyo estatal a las iniciativas de los movimientos sociales por la preservación de su cultura.

iv) Recomendaciones

206. A nivel nacional:

- a) desarrollar mecanismos que permitan superar las limitaciones de orden administrativo que existen respecto a los trámites de adopción;
 - b) desarrollar procesos educativos destinados a motivar a los padres a mantener al niño en el seno familiar;
 - c) capacitar a las personas y exigir a las instituciones que trabajan en el área de salud, para que cumplan con la obligatoriedad de informar sobre los nacimientos a las oficinas del Registro Civil;
 - d) difundir los riesgos que implican para el niño las "entregas directas";
 - e) promover campañas que revaloricen la riqueza de la diversidad cultural del Ecuador;
 - f) propiciar acciones para que el Estado no se desentienda de su responsabilidad de preservar la identidad de los niños y niñas;
 - g) desarrollar programas educativos para adolescentes embarazadas, con el objeto de precautelar el interés superior del niño y la niña, particularmente de aquéllos que no nacen en una institución.
- c) La protección de la vida privada (art. 16)

i) Situación

207. Existe en el país una extensa normatividad para proteger la privacidad y la honra de las personas. En el caso de los niños y las niñas, es un derecho poco respetado a todo nivel y sus manifestaciones más evidentes se evidencian respecto de los medios de comunicación.

ii) Avances

208. Las organizaciones de defensa de los derechos humanos y de los niños y niñas tienen una gran sensibilidad respecto de este tema en los medios de comunicación. Luchan constantemente contra la violación de las normas establecidas en el Código de Menores.

iii) Limitaciones

209. La privacidad y la honra en la vida del niño y la niña son temas poco analizados y comprendidos. Aunque la manifestación más crítica sea la de los medios, en la cotidianidad del niño y la niña el irrespeto más grande proviene de espacios como la escuela y la familia enmarcadas en un contexto cultural que no reconoce al niño y la niña como sujeto de derechos.

iv) Recomendaciones

210. A nivel nacional:

- a) Empezar y dar difusión masiva a acciones legales modelo que pongan en evidencia el tema del respeto a la honra y a la vida privada del niño y la niña.
- b) Desarrollar mecanismos para dar viabilidad al pedido de las primeras damas a las Naciones Unidas, sobre el control universal de los medios de comunicación. Es preciso promover la dignidad de la infancia y de la familia en los medios de comunicación.
- d) El derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 37)

i) Situación

211. La inviolabilidad de la vida y la integridad personal, la ausencia de la pena de muerte, la prohibición de torturas y todo tipo de procedimiento inhumano o degradante son normas establecidas constitucionalmente. Pese a esto, se conoce de casos de agresión física y verbal a niños, niñas y adolescentes detenidos, de casos extremos de tortura y tratos crueles por parte de los progenitores u otros familiares, y de trato degradante en la escuela.

212. Aún existen niños y niñas reclusos en cárceles de adultos, niños y niñas hijos de presos privados de la libertad junto con sus padres.

ii) Avances

213. En 1988 se creó el sistema Red de Atención al Niño Maltratado. Es un esfuerzo mancomunado de organizaciones para dar asistencia social, legal, médica y psicológica a niños y niñas víctimas de maltrato físico, emocional y abuso sexual. Se han desarrollado acciones de capacitación con maestros de escuela, destinadas a disminuir el maltrato escolar, a detectar los casos de maltrato familiar, a apoyar a las familias con este tipo de problema y a derivar los casos. En diciembre de 1995, se creó la Dirección Nacional de Defensa del Educando con el objeto de trabajar en la prevención y atención del maltrato escolar.

iii) Limitaciones

214. Prevalce una cultura maltratante, que resulta altamente permisiva de las diversas expresiones de maltrato y que no es enérgica en la sanción a los casos extremos. Rara vez se emprenden causas contra prácticas de este tipo, y cuando se lo hace generalmente quedan en la impunidad.

215. No existe suficiente personal capacitado para reconocer y atender los casos de niños y niñas maltratados.

216. La asistencia jurídica no está garantizada para todos los muchachos y muchachas.

217. Persiste el maltrato institucional y la violencia oficial contra los niños y niñas cuando no se garantiza la existencia de instituciones adecuadas para atenderlos.

iv) Recomendaciones

218. A nivel nacional:

- a) emprender procesos educativos permanentes en contra del maltrato infantil, para lograr su prevención y la modificación de la relación adulto-niño/niña, particularmente en tres ámbitos de acción: familia, escuela y comunidad;
- b) promover el desarrollo de causas legales en contra de diferentes formas de maltrato;
- c) extender la cobertura de la Red de Atención al Niño Maltratado a todas las provincias, mediante la incorporación de nuevas instituciones;
- d) capacitar a maestros en el tema;
- e) desarrollar programas de atención a los niños y niñas privados de su libertad a causa de la prisión de sus padres;
- f) impulsar acciones en contra del maltrato institucional.

2. Protección Especial

- a) Los niños refugiados (art. 22) y las niñas afectadas por un conflicto armado (art. 38)

i) Situación

219. La única disposición que existe respecto a estos niños y niñas es el derecho de preferencia, es decir, el derecho a ser atendido de manera prioritaria y preferente en caso de desastres naturales, catástrofes sociales y conflicto armado. Pese a esto, es evidente que ante este tipo de situación, los más afectados resultan ser los niños y niñas. Un conflicto limítrofe aun no resuelto con el Perú, que ha ocasionado enfrentamientos, ha demostrado limitaciones en la capacidad de atender a las poblaciones afectadas, y en particular a sus niños y niñas. Se conoce de familias de los países vecinos desplazadas por conflictos internos a las fronteras ecuatorianas.

ii) Avances

220. El Ecuador es un país que privilegia la cultura de la paz. Por esta razón, los fenómenos de violencia generados por el terrorismo, el narcotráfico, las diferencias políticas, en países vecinos, no se ha incorporado al nuestro.

221. Los episodios de conflicto armado con el Perú han despertado el interés en el tema de los niños y niñas afectados por la guerra, aunque este interés no haya logrado cristalizarse en garantías concretas. El INNFA y el Ministerio de Bienestar Social movilizaron importantes recursos para atender a los niños y niñas desplazados por la guerra. El INNFA inició un proyecto de frontera para abrir cerca de 400 centros de desarrollo infantil en la zona.

iii) Limitaciones

222. Aunque el Código de Menores remite al Reglamento de la Ley de seguridad nacional a efectos de garantizar el derecho de preferencia, éste no especifica nada en relación a los niños y niñas.

223. No hay evidencia de acciones con familias desplazadas de Colombia y Perú, a nuestro país, por la guerra y la violencia.

iv) Recomendaciones

224. A nivel nacional:

- a) promover en los niños, niñas y adolescentes la interiorización de la cultura de la paz, desarrollando una campaña de participación infantil destinada a demandar la resolución definitiva del conflicto con Perú;
 - b) introducir en el Reglamento de la Ley de seguridad nacional los mecanismos concretos para garantizar el derecho de preferencia;
 - c) diseñar mecanismos de defensa civil para la protección de los niños y niñas en caso de conflictos armados;
 - d) procurar el cumplimiento de los convenios bilaterales con Colombia y Perú para la atención de la infancia en las zonas de frontera;
 - e) establecer mecanismos de defensa civil comunitaria para la protección de niños y niñas.
- b) La administración de la justicia juvenil (art. 40)

i) Situación

225. El Código de Menores establece que no es punible el menor de 18 años y regula en forma minuciosa todas las consideraciones y procedimientos a tener

en cuenta en el caso de niños y niñas en conflicto con la ley. El Servicio Judicial de Menores tiene serias dificultades para lograr la aplicación de este derecho. El sistema de rehabilitación de menores atiende un promedio de 4.000 niños y 2.500 niñas al año, con un índice de reincidencia del 30%. Sin embargo, un alto porcentaje de estos niños y niñas entran al sistema por causas no tipificadas como delito, lo que pone en evidencia la gran incidencia de las privaciones ilegales de libertad.

ii) Avances

226. El Código de Menores determina un número de medidas de reintegración social distintas a la privación de libertad (aunque al momento su aplicación es incipiente).

227. Existe un interés promovido desde las organizaciones no gubernamentales, de iniciar la transición de la doctrina de la situación irregular a la doctrina de la protección integral. Esta doctrina no implica debilidad en el tratamiento de niños y niñas infractores, sino un abordaje firme, justo y oportuno, así como una efectiva estrategia de reinserción social. El Departamento de Protección y Defensa al Menor y la comunidad religiosa de los Terciarios Capuchinos están iniciando la ejecución de un modelo socioeducativo de rehabilitación de niños, niñas y adolescentes que pretende establecer programas de medidas no privativas de la libertad y fortalecer la reinserción social. La Unión Europea está contribuyendo con importante financiamiento para este programa.

iii) Limitaciones

228. La capacidad de recursos humanos, técnicos, de infraestructura, equipamiento y financieros del Servicio Judicial de Menores, así como del Departamento de Rehabilitación de la Dirección de Protección de Menores, es absolutamente insuficiente en relación a la demanda social.

229. Las causas se acumulan y su despacho es lento.

230. Prevalece la doctrina de la situación irregular, del control social y la represión.

231. Existe un elevado número de niños, niñas y adolescentes privados ilegalmente de su libertad.

232. La rehabilitación de niños, niñas y adolescentes infractores no está cumpliendo con su objetivo de reinserción social.

iv) Recomendaciones

233. A nivel nacional:

- a) apoyar la aplicación de la propuesta socioeducativa de los Terciarios Capuchinos y la Dirección de Protección de Menores;

- b) desinstitucionalizar a los niños, niñas y adolescentes reclusos por causas no tipificadas como delito;
- c) establecer un servicio de apoyo para hacer seguimiento a los niños y niñas que han sido remitidos y no ingresados al sistema de rehabilitación, así como para los que egresan del mismo;
- d) Establecer un servicio de apoyo para hacer seguimiento minucioso de las causas y de la observancia de los procedimientos y derechos establecidos para estos niños, niñas y adolescentes.

234. A nivel local: exigir que la Dirección de Protección de Menores autorice lugares específicos para el internamiento de menores en todas las provincias, con el objeto de evitar el internamiento de menores en cárceles de adultos.

- c) La recuperación física y psicológica y la reinserción social (art. 39)

- i) Situación

235. Existen mecanismos previstos por la ley para la recuperación y reintegración de niños, niñas y adolescentes, particularmente para los casos de maltrato y conflicto con la ley.

236. Las experiencias nacionales en relación a este tema son pocas y de cobertura limitada.

- ii) Avances

237. El sistema Red de Atención al Niño Maltratado y el de Rehabilitación de Menores prevén acciones de recuperación y rehabilitación.

- iii) Limitaciones

238. Las coberturas y los efectos de los programas de recuperación e inserción son limitados.

- iv) Recomendaciones

239. A nivel nacional:

- a) Empezar campañas de comunicación sobre los efectos del abandono, explotación, abuso, maltrato, conflicto armado en los niños, niñas y adolescentes y la necesidad de procesos asistidos de recuperación y rehabilitación, tanto de agredidos como de agresores.
- b) Establecer mecanismos de recuperación e integración social para cada uno de los grupos de niños y niñas afectados por estas serias violaciones a sus derechos, que prioricen las intervenciones de tipo comunitario y familiar y eviten, en la medida de lo posible, medidas

de internamiento. Estos mecanismos deberán además dar al niño y niña la posibilidad de ser el principal protagonista de su propia recuperación.

- c) Promover el uso de alternativas distintas a la internación para niños víctimas de abandono, como los hogares acogientes, la colocación familiar y la reinserción familiar.

240. A nivel local: extender los servicios de atención dentro de la estructura de las defensorías.

- d) Examen periódico de las condiciones de detención (art. 25)

- i) Situación

241. La ley establece que los niños y niñas internados, sea por protección o por rehabilitación, tienen este derecho. La revisión de las condiciones de internación es una práctica que paulatinamente va consolidándose.

- ii) Avances

242. Existe una creciente tendencia de las instituciones a reconocer la importancia de la revisión periódica de las condiciones de internación, así como las ventajas de las medidas distintas a ésta.

- iii) Limitaciones

243. Dentro del contexto social, sigue vigente la doctrina de la "situación irregular" por la que la comunidad espera que se haga control y vigilancia de los niños y niñas institucionalizados para efectos de protección o rehabilitación. Las medidas alternativas a la institucionalización son vistas con desconfianza.

- iv) Recomendaciones

244. A nivel nacional:

- a) Desarrollar procesos que viabilicen la transición de la doctrina de la "situación irregular" hacia la doctrina de la "protección integral" para que se reconozca que es responsabilidad de la sociedad y del Estado el asegurar todos los derechos a todos los niños, niñas y adolescentes.
- b) Fortalecer los mecanismos internos de las instituciones que ejecutan medidas de internación y del sistema de administración de justicia de menores para la revisión periódica de las medidas.
- c) Promover la disminución del tiempo de permanencia en las instituciones de acuerdo a objetivos cumplidos y buscar alternativas de desinstitucionalización. Fortalecer la supervisión institucional desde el Estado.

e) La explotación económica, incluido el trabajo infantil (art. 32)

i) Situación

245. Aunque la ley determina la protección del niño y la niña contra la explotación económica, en 1990 existían alrededor de 800.000 niños, niñas y adolescentes trabajadores entre 8 y 18 años, el 30% de su grupo de edad. El trabajo prematuro se inicia a edades tempranas. Se conoce que una buena parte de niños, niñas y adolescentes trabajadores, ejecutan sus tareas en jornadas intensivas de más de 40 horas semanales y en el 90% de los casos perciben salarios inferiores al mínimo vital. En 1990, solo el 23% de los niños y niñas trabajadores asistía a la escuela. Para aprobar un nivel educativo un niño o niña trabajador necesita 2 años. La salud de los niños y niñas también se ve afectada por el tipo de tareas que realizan. Todo esto determina serios obstáculos para su normal desarrollo. El trabajo infantil es un fenómeno en expansión.

ii) Avances

246. Se empieza a reconocer el fenómeno del trabajo infantil y la explotación económica como uno de los principales problemas que afecta a la infancia en el país.

247. Se están desarrollando, en forma sistemática, estudios, talleres, debates y se han conformado grupos de trabajo destinados a establecer líneas de acción y propuestas de política.

iii) Limitaciones

248. El país carece de una política pública frente al trabajo infantil. Se atiende el problema desde una dimensión que lejos de dar una efectiva protección, ha legitimado el trabajo infantil, aun en niños y niñas pequeños. La cobertura de programas y proyectos es insignificante frente a la magnitud del problema, y su corte es eminentemente asistencial. La pobreza, la falta de ingresos de las familias y las deficiencias del sistema educativo promueven el trabajo infantil.

249. El Ministerio de Trabajo no desarrolla ninguna acción en materia de trabajo infantil.

250. La seguridad social apenas cubre al 6% de los niños y niñas trabajadores.

iv) Recomendaciones

251. A nivel nacional:

- a) establecer una política nacional sobre trabajo infantil destinada a erradicar el trabajo en menores de 12 años y a proteger y capacitar a los niños y niñas trabajadores de 12 a 18 años;

- b) establecer mecanismos de control de las condiciones de trabajo de los niños y niñas;
 - c) fortalecer la articulación de los temas de trabajo infantil y educación;
 - d) difundir el conocimiento de la problemática del trabajo infantil a la comunidad;
 - e) promover una estrecha vinculación del niño y la niña trabajadores con su familia;
 - f) ejecutar programas de capacitación para el trabajo flexible y acorde a las necesidades y demandas de los niños y niñas trabajadores;
 - g) universalizar servicios de salud y educación de calidad para los niños y niñas trabajadores;
 - h) consolidar procesos de organización de los niños y niñas trabajadores;
 - i) impulsar procesos que obliguen al sistema educativo a reconocer las necesidades particulares de los niños y niñas trabajadores;
 - j) impedir la explotación económica de niños y niñas con algún tipo de discapacidad (por ejemplo, aquellos que son forzados a la mendicidad).
- f) El uso indebido de estupefacientes (art. 33)

i) Situación

252. El Código de Menores establece que los padres, las escuelas y colegios son responsables de orientar a los niños y niñas respecto al tema de la drogadicción, y de darles acceso a programas de prevención del uso ilícito de estupefacientes. Los niños, niñas y adolescentes que hacen uso ilícito de estupefacientes deben ser internados para su tratamiento de desintoxicación y rehabilitación por el tiempo que sea necesario.

253. El tema del uso ilícito de drogas está presente, pero en el país tiene mayor incidencia el alcoholismo. Los adolescentes son frecuentemente inducidos al consumo de alcohol, inclusive por sus propias familias.

ii) Avances

254. El Ministerio de Educación cuenta con el Programa Nacional de Prevención del Uso Indebido de Drogas, aunque lamentablemente sus acciones son escasas. Algunas organizaciones no gubernamentales trabajan en el área de prevención y atención a niños, niñas y jóvenes afectados por la drogadicción.

iii) Limitaciones

255. No existe información relacionada a la participación de niños, niñas y adolescentes en la producción y tráfico de estupefacientes. El uso indebido de drogas aparece como un tema de poca visibilidad. Existen pocos servicios de atención terapéutica a niños, niñas y adolescentes farmacodependientes.

256. La sociedad es sumamente permisiva y hasta inductora del consumo de alcohol. Prácticamente no hay acciones vinculadas a este problema.

iv) Recomendaciones

257. A nivel nacional:

- a) desarrollar campañas de prevención del uso indebido de drogas y alcohol;
- b) investigar sobre la participación de niños, niñas y adolescentes en la producción y tráfico de drogas, la magnitud e intensidad del problema de la drogadicción en niños, niñas y adolescentes y la demanda de servicios de información y recuperación;
- c) ejecutar programas de atención a niños, niñas y adolescentes adictos;
- d) fortalecer al Consejo Nacional de Estupefacientes para que asuma su responsabilidad de informar y formar para la prevención del uso indebido de drogas, en coordinación con otras instituciones;
- f) capacitar a maestros en el tema de la prevención del uso indebido de drogas.
- g) La explotación y el abuso sexual (art. 34)

i) Situación

258. El Código Penal y de Menores establecen las sanciones en relación a la explotación y abuso sexual a niños, niñas y adolescentes. Una investigación realizada por DNI en 1990 da cuenta de que casi el 30% de niños, niñas y adolescentes han sido víctimas de alguna forma de abuso sexual y que la mayor parte de ellos han sido cometidos por miembros de la familia o personas conocidas.

259. Aunque no hay mayor información sobre niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual, hay evidencia de que es un fenómeno en crecimiento.

260. Dado que se trata de conductas ilícitas y clandestinas es un tema que ha escapado al control del Estado.

ii) Avances

261. El sistema Red de Atención al Niño Maltratado tiene dentro de sus ámbitos de trabajo el abuso sexual. Lamentablemente, casi no existe personal especializado que pueda abordar el tema del abuso sexual en forma integral.

iii) Limitaciones

262. El Estado no ha podido garantizar este derecho a los niños y niñas. El hecho de que gran parte de los abusos sean perpetrados por miembros de la familia, dificulta las intervenciones, porque ésta se encarga de ocultar el problema. Existe desconocimiento sobre qué hacer y a quién acudir en caso de abuso sexual.

263. Este tema es un tabú social que pone en evidencia las formas más denigrantes y abusivas de la relación de poder de los adultos con los niños y niñas.

264. Prácticamente no hay experiencias de trabajo con niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual. Socialmente, se prefiere negar la existencia de este problema.

iv) Recomendaciones

265. A nivel nacional:

- a) emprender acciones de prevención del abuso sexual;
- b) extender los servicios de la Red de Atención al Niño Maltratado;
- c) promover acciones desde la escuela, para que los niños aprendan a identificar y denunciar situaciones de abuso;
- d) iniciar acciones de protección y reinserción para los niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual;
- e) investigar minuciosamente sobre el tema de la explotación y abuso sexual y proponer estrategias y programas de prevención, atención y recuperación de los niños y niñas afectados por estas situaciones;
- f) garantizar que en los hospitales y centros de salud donde funciona la Red de Atención al Niño Maltratado, se cuente con un mínimo equipo de profesionales (trabajador social y psicólogo) que trabajen exclusivamente el tema de maltrato.
- h) La venta, la trata y el secuestro (art. 35)

i) Situación

266. La Ley de menores indica que deben establecerse mecanismos para prevenir y sancionar el tráfico, el secuestro, la venta o la trata de niños y niñas. No existe mayor información sobre estos temas.

ii) Avances

267. Existe un creciente interés social en el tema, y un marcado repudio a la violación de este derecho. Los medios de comunicación están apoyando campañas contra el tráfico de niños y órganos.

iii) Limitaciones

268. No existe una instancia pública encargada de estos temas. Casos recientes de venta y secuestro de niños y niñas difundidos por los medios de comunicación han puesto en evidencia las dificultades de la policía para atender y resolver estos casos satisfactoriamente. Entre 1989 y 1991 se denunciaron más de 400 desapariciones, de las cuales sólo la mitad fueron resueltas. La Oficina de Investigación del Delito califica al resto como "evaporación infantil".

iv) Recomendaciones

269. A nivel nacional:

- a) desarrollar investigaciones que aporten información sobre estos fenómenos;
 - b) difundir medidas de precaución que las familias deben adoptar para proteger a sus niños y niñas;
 - c) sancionar enérgicamente estos delitos;
 - d) apoyar la creación de instituciones que se encarguen del tema de niños perdidos, en los lugares que se requiera.
- i) Los niños pertenecientes a minorías o a grupos indígenas (art. 30)

i) Situación

270. Entre el 10 y el 20% de la población ecuatoriana es indígena. Existen más de 20 etnias que han sido excluidas del escenario político, económico y social, constituyéndose en los grupos más afectados por la pobreza.

271. Los hogares indígenas tienen más probabilidades de ser pobres que los otros hogares. Los índices de analfabetismo, mortalidad infantil, desnutrición, ausencia de servicios, son abrumadoramente más altos para los sectores indígenas. Aunque la legislación nacional pone énfasis en la no discriminación, la legislación de menores no establece ningún tipo de especificidad en el tratamiento a niños y niñas indígenas. La única indicación es aquella que establece que se observarán las costumbres y tradiciones propias y se consultará con las autoridades tradicionales de la comunidad sobre temas y resoluciones vinculados a los niños y niñas indígenas.

ii) Avances

272. Desde hace algunos años se viene desarrollando un movimiento indígena de reivindicación de sus derechos civiles, políticos y económicos, así como de revalorización de su propia cultura. La creación de la Secretaría de Asuntos Indígenas y la existencia de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe están destinadas a promover estos derechos.

iii) Limitaciones

273. La educación bilingüe atraviesa problemas como la limitada cobertura, la insuficiencia de maestros y su deficiente capacitación, la carencia de materiales de lectura y la incapacidad para atender los requerimientos educativos de los diversos grupos indígenas. Los niños y niñas indígenas que asisten al sistema de educación hispana son forzados a utilizar el español. Los problemas de discriminación hacen que las propias familias prefieran que sus hijos e hijas hablen español en vez de sus lenguas vernáculas y se asimilen a las prácticas de la cultura occidental, relegando la propia.

iv) Recomendaciones

274. A nivel nacional:

- a) fortalecer la educación bilingüe en los aspectos que permitan ampliar la cobertura y atender a los diversos grupos indígenas;
- b) dotar de recursos a la educación bilingüe para garantizar el derecho de los niños y niñas indígenas a tener maestros y textos en su propia lengua;
- c) promocionar la revalorización de las culturas y etnias locales;
- d) impulsar acciones para la infancia indígena desde la Secretaría de Asuntos Indígenas.

D. Políticas de participación infantil

1. La libertad de expresión (art. 13) y el respeto a la opinión del niño (art. 12)

i) Situación

275. El derecho a la libertad de opinión y expresión del pensamiento son principios constitucionales para todas las personas. El niño y la niña tienen, sin embargo, pocos espacios para expresar su opinión y para que ésta sea tomada en cuenta.

276. Prevalece un manejo autoritario del poder adulto que requiere un esfuerzo sostenido de revalorización de la opinión del niño y la niña destinado a propiciar un cambio en el ejercicio de ese poder. La sociedad

no cree aún en la capacidad del niño y la niña de formarse juicios propios sobre las cosas que afectan su vida y la de su comunidad, y cualquier evidencia de ejercicio de este derecho es interpretada como manifestación de la influencia y manipulación de algún adulto.

ii) Avances

277. El Código de Menores garantiza este derecho para los niños, niñas y adolescentes. Algunos movimientos infantiles han ido ganándose espacios de expresión y opinión, empieza a generarse un reconocimiento social a la voz del niño y la niña. En 1990, el Programa del Muchacho Trabajador y DNI desarrollaron las primeras elecciones infantiles, en las que 186.000 niños y niñas se pronunciaron en relación a sus derechos. El Programa del Muchacho Trabajador ha impulsado desde 1991 Cumbres Nacionales de Niños, Niñas y Jóvenes en las que los niños y niñas han tenido espacio para expresar su opinión y para hacer propuestas. Estas Cumbres fueron: 1991, "Hoy tenemos la palabra" que involucró a 50.000 niños en el diseño de su Plan de Acción para la década; 1992, "Cumbre juntos por un mismo sueño" que comprometió a los niños y niñas en la defensa del Código de Menores y del medio ambiente; 1993, "Si cambiamos todo cambia", en la que líderes juveniles debaten sobre temas de educación, trabajo, democracia y liderazgo social y formulan un proyecto de formación e inserción laboral; 1994 "Soy ciudadano, soy prioridad nacional", en la que los niños y niñas formulan su propuesta de reformas constitucionales; 1995, "El Ecuador que queremos" en la que los jóvenes elaboraron su propia agenda política para presentarla a los candidatos presidenciales que participarán en las próximas elecciones. Todas estas Cumbres y talleres locales son la expresión más clara de la aplicación de los derechos vinculados a la participación: derecho a opinar, a que su opinión sea tomada en cuenta, a recibir información pertinente, a asociarse y reunirse libremente. DNI desarrolla un sondeo de opinión de niños y adolescentes, que arroja datos valiosos sobre lo que los niños, niñas y adolescentes opinan frente a los temas que afectan su vida y la de su comunidad.

iii) Limitaciones

278. El derecho del niño y la niña a opinar y expresarse libremente tiene limitaciones para concretarse en los distintos espacios de la cotidianidad. Existe un limitado reconocimiento social a la importancia de la opinión del niño y la niña en los temas que afectan su vida.

279. Los sondeos o encuestas de opinión sobre diversos temas nunca toman en cuenta la opinión del niño y la niña.

iv) Recomendaciones

280. A nivel nacional:

- a) establecer mecanismos permanentes de consulta a niños, niñas y adolescentes sobre los temas que afectan su vida (por ejemplo, reforma educativa, reforma del sector salud, Ley de libertad Religiosa);

- b) promover en el ámbito escolar y familiar una modificación de la conciencia y posición adulta frente a la opinión del niño, niña y adolescente con el objeto de que respeten, acepten, valoren y tomen en cuenta la opinión del niño, niña y adolescente;
- c) desarrollar iniciativas sostenidas encaminadas a modificar la valoración cultural de la opinión del niño, niña y adolescente y el reconocimiento a la evolución progresiva de su competencia a ejercer sus derechos con creciente autonomía;
- d) impulsar acciones que promuevan una mayor presencia de los niños, niñas y adolescentes y los temas vinculados a ellos en los medios de comunicación;
- e) desarrollar procesos educativos permanentes que permitan a los niños, niñas y adolescentes autorreconocerse como sujetos de derechos.

2. El acceso a la información pertinente (art. 17)

i) Situación

281. Aunque la ley establece este derecho, el acceso a la información para los niños, niñas y adolescentes no sólo es limitado sino que además es absolutamente inequitativo. Los medios de comunicación muestran poco compromiso respecto de su responsabilidad en este tema.

ii) Avances

282. Circulan con los periódicos del país algunos suplementos infantiles que apoyan en el cumplimiento de este derecho, aunque no llegan al sector rural. Se están empezando a producir valiosos materiales para niños y niñas, pero su costo refuerza la inequidad en el acceso. Los medios de comunicación empiezan a interesarse en la difusión de temas vinculados a la infancia.

iii) Limitaciones

283. Los criterios con los que se manejan los medios de comunicación masiva, contribuyen a que este derecho no se cumpla y a que por el contrario, se difundan programas y materiales que resultan nocivos para el sano desarrollo del niño, niña y adolescente.

iv) Recomendaciones

284. A nivel nacional:

- a) crear un fondo editorial para la publicación y distribución de materiales para niños, niñas y adolescentes;
- b) promover procesos de democratización de la información entre los niños, niñas y adolescentes;

- c) ejercer presión sobre los medios de comunicación para que asuman su responsabilidad frente a este derecho;
- d) promover mecanismos que permitan la incorporación de mecanismos de información y de acceso a la tecnología desde el sistema escolar;
- e) desarrollar estrategias que impulsen a la escuela a asumir un rol protagónico en el ejercicio de este derecho.

3. La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 14)

i) Situación

285. La Constitución y el Código de Menores establecen el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión. En términos generales, es posible afirmar que hay en el país la tolerancia suficiente como para que grupos de diversas líneas de pensamiento, conciencia y religión coexistan pacíficamente. Se aprobó recientemente una Ley de libertad religiosa que faculta a las familias a solicitar la educación religiosa que consideren conveniente para sus niños y niñas, a las instituciones educativas.

ii) Avances

286. Se empieza a generar un creciente interés por reconocer este derecho, particularmente en determinados sectores sociales. Se reconoce el desarrollo de una autonomía progresiva en función de la edad.

iii) Limitaciones

287. La escuela y los maestros, la familia y los padres rara vez generan procesos para el desarrollo y la expresión de un pensamiento propio.

288. No existe suficiente preocupación por el desarrollo de la inteligencia desde el ámbito educativo. No se da a los niños y niñas diversas alternativas y las herramientas para optar con criterio propio por aquella que más le convenga o agrade.

iv) Recomendaciones

289. A nivel nacional:

- a) promover dentro de las escuelas y las familias el desarrollo y la expresión de un pensamiento propio;
- b) trabajar con los niños y niñas en el desarrollo de su inteligencia, dándoles insumos y herramientas que le permitan formarse criterios propios en relación a distintos temas vinculados a su vida y optar, de entre la enorme diversidad de posibilidades que se presentan, por aquellas más convenientes a su situación, necesidades, creencias, conciencia, religión, etc.;

- c) impulsar procesos educativos que fomenten en los niños y niñas el desarrollo de una personalidad democrática, tolerante y respetuosa frente a la diversidad.

4. La libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas (art. 15)

i) Situación

290. La ley estipula este derecho. Los niños, niñas y adolescentes hacen uso de este derecho con diferentes fines (culturales, productivos, sociales, religiosos, recreativos o estudiantiles). El Ministerio de Bienestar Social debe llevar un registro de las asociaciones y regular su funcionamiento.

ii) Avances

291. Los niños, niñas y adolescentes desarrollan sus propios mecanismos de asociación, a la vez que existen instancias que generan esos espacios, como algunas comunidades religiosas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones populares, escuelas y el Programa del Muchacho Trabajador. Los resultados del ejercicio de este derecho, como medio y como fin, generalmente han demostrado tener un gran valor formativo.

292. Los colegios secundarios tienen consejos estudiantiles que representan a los estudiantes; existe además una Federación de Estudiantes Secundarios (FESE).

293. Dentro de la estrategia de mejoramiento de la calidad de la educación básica en sectores urbanos marginales, se ha iniciado una estrategia de gobiernos escolares.

iii) Limitaciones

294. Socialmente se desconoce la necesidad de que los niños, niñas y jóvenes se organicen y se agrupen con fines diversos. Hasta la fecha no se ha registrado ninguna asociación en la Dirección de Protección de Menores, ni se han expedido los reglamentos respectivos, aunque existen algunas organizaciones reconocidas socialmente, como la FESE.

295. Las instituciones educativas no respetan la autonomía de las asociaciones de estudiantes.

296. El incremento de las pandillas juveniles e infantiles y sus crecientes niveles de violencia, ha llevado a la sociedad a estigmatizar las formas naturales de asociación de niños, niñas y jóvenes.

iv) Recomendaciones

297. A nivel nacional:

- a) fomentar y promover procesos de participación infantil y juvenil mediante su asociación para diversos fines;

- b) legitimar y respetar los espacios de asociación de niños, niñas y jóvenes;
- c) promover la generación de instancias de representación infantil a nivel local y nacional.

III. CONCLUSIONES Y MEDIDAS A TOMARSE

A. Conclusiones

1. En lo económico

298. La aplicación del modelo económico vigente ha logrado estabilizar la economía nacional, pero se ha mostrado frágil aun para reducir la pobreza e iniciar un proceso de redistribución del ingreso.

2. En lo político

299. El país atraviesa una crisis de legitimidad de sus instituciones representativas y una ausencia de liderazgos. Los movimientos sociales se articulan alrededor de una fuerte individualización de la demanda, desestimando los principios universales que otrora permitían la organización comunitaria.

300. Sólo recientemente, la Convención sobre los Derechos del Niño empieza a inspirar políticas públicas y programas específicos destinados a la supervivencia, desarrollo, protección y participación de los niños, niñas y adolescentes.

3. En lo social

a) En materia jurídica

301. La Convención sobre los Derechos del Niño ha sido el referente más importante en la elaboración y aprobación de la nueva legislación de menores.

302. Pese a los grandes avances alcanzados en términos jurídicos en la protección a la infancia, se empieza a identificar ciertas limitaciones en el Código de Menores que dificultan su aplicación: ausencia de mecanismos para asegurar la exigibilidad de los derechos; mantenimiento de esquemas centralizados para la gestión de políticas, programas, proyectos, administración de justicia; falta de previsión de las fuentes de financiamiento; insuficiencia de espacios definidos para garantizar la participación infantil y comunitaria en la defensa de los derechos del niño, niña y adolescente. Prácticamente, no hay evidencia de resoluciones tomadas en función del interés superior del niño, niña y adolescente.

b) En materia institucional

303. Prevalecen conceptos, métodos de trabajo, estructuras institucionales y estilos de gestión que limitan notablemente la eficacia y eficiencia de programas y que se contraponen a la nueva ética en favor de la infancia que propone la Convención. Esto sucede tanto en el sector gubernamental como no gubernamental. Afortunadamente, existen indicios ciertos de una creciente preocupación y un nuevo debate en torno a estas insuficiencias.

304. La diversidad de instituciones públicas y privadas a cargo de la definición de políticas para la infancia y de la ejecución de programas y proyectos ha ocasionado problemas de dispersión, coordinación, duplicación, continuidad.

c) En materia de recursos: financieros, humanos, materiales

305. Los recursos financieros destinados a la inversión social se han ido reduciendo en forma progresiva, afectando notablemente la cobertura y calidad de los servicios básicos.

306. Los fondos especiales para la infancia como el Fondo para la Nutrición de la Infancia (FONNIN) y el Fondo de Desarrollo de la Infancia (FODINNFA) se han visto seriamente afectados por los cambios a la Ley de régimen tributario y la Ley de aduanas que eliminan gran parte de sus fuentes de ingresos. Por otra parte, los recursos que ingresaban a la cuenta del FODINNFA, van hoy a la cuenta única del Estado, de manera que los fondos, que antes se asignaban directamente a los programas sociales para la niñez, hoy tienen que ser negociados con el Ministerio de Finanzas.

307. Existen pocos operadores sociales capacitados en materia de derechos del niño, niña y adolescente. Los programas cuentan con escasos recursos materiales para optimizar y modernizar su gestión.

d) En materia de información, comunicación, movilización social

308. No existe en el país un sistema integrado de seguimiento de lo social. Cada una de las instituciones maneja una enorme diversidad de indicadores procesados con lentitud y, por lo general, poco confiables.

309. La Convención sobre los Derechos del Niño es un instrumento poco conocido. Las acciones de difusión de su contenido han sido escasas.

310. Existe muy poca participación ciudadana. La falta de democratización de la sociedad se expresa en una falta de cumplimiento de derechos y obligaciones ciudadanas. En forma progresiva, las diversas instancias de organización y representación social van perdiendo credibilidad. Cada vez son menos los temas que aglutinan, comprometen o permiten alcanzar consensos.

311. La constitución y consolidación del Foro Ecuatoriano Permanente de Organizaciones No Gubernamentales por y con los Niños, Niñas y Adolescentes,

que aglutina a más de 80 organizaciones y numerosas personas comprometidas con la causa de los niños, niñas y adolescentes, es un avance importante en la defensa, promoción y acción por sus derechos.

4. En la cotidianidad de los niños

312. Persisten fenómenos altamente lesivos a los derechos de los niños, niñas y adolescentes: trabajo infantil en dimensiones alarmantes, maltrato frecuente desde todos los ámbitos de relación con el niño, niña y adolescente, falta de acceso a servicios básicos, exclusión del sistema educativo, explotación y abuso sexual, un sistema de rehabilitación de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley que no reeduca, discriminación en particular a los niños, niñas y adolescentes indígenas, discapacitados y pobres, separación de la familia por motivos de pobreza, alta mortalidad infantil y materna, desnutrición, adopciones ilegales, inseguridad social.

313. Los espacios para que los niños, niñas y adolescentes puedan ejercer su derecho a la participación son escasos.

B. Medidas que el Estado y la sociedad deberán tomar en el futuro para avanzar en el proceso de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes

1. En lo económico

314. Es indudable que la política económica instaurada desde hace algunos años en el país y encarada en forma más agresiva en el actual Gobierno, está dando notables resultados en materia de estabilización macroeconómica. El Banco Mundial advierte que el crecimiento macroeconómico intensivo en trabajo es la condición más importante para la disminución de la pobreza, pues crea oportunidades de trabajo y más altos salarios para los pobres y además proporciona los recursos para ampliar programas sociales e intervenciones selectivas. Está demostrado además que para los pobres es mucho más difícil proteger su ingreso y patrimonio en condiciones de escaso crecimiento económico.

315. Pese a esto, el crecimiento económico no es el único elemento que determina la pobreza, particularmente por la inequidad que existe en la distribución de la riqueza y por la falta de acceso a los servicios sociales básicos. El Informe sobre la pobreza indica que si se lograra elevar la actual tasa de crecimiento per cápita del 1 al 3% durante cinco años, podría reducirse la pobreza del 35 al 26%. Sin embargo, si la participación del 40% más pobre de la población en el consumo total disminuyera del nivel actual de 16 al 10%, la pobreza aumentaría al 40% en cinco años, a pesar de una tasa de crecimiento del 3% per cápita.

316. Esto confirma la necesidad de vincular la política económica mucho más estrechamente con la política social. Sólo la reactivación y generación de empleo, el acceso a servicios sociales de calidad para los pobres y la

integración social pueden determinar diferencias en la inequitativa distribución de la riqueza, y asegurar condiciones en las que el crecimiento económico y el desarrollo humano sean sostenibles.

317. El informe mencionado sugiere que el país puede movilizar un considerable volumen de recursos mediante la reasignación de subsidios, que benefician particularmente a los no pobres, la eliminación de las exenciones del impuesto al valor agregado y la reducción de la evasión tributaria y el uso de la focalización como herramienta para reducir el costo de los programas sociales. Estos recursos deben dirigirse necesariamente al financiamiento de programas sociales.

318. Los retos que plantea el desarrollo requieren condiciones sociales, económicas y políticas que garanticen la incorporación de todos los actores sociales, tanto al proceso como a los beneficios de dicho desarrollo.

2. En lo político

319. Urge dirigirse hoy hacia un sistema mucho más directo de intermediación entre el Estado y la sociedad. Una democracia de representación más directa pasa por la redefinición de partidos políticos mucho más vinculados a los actores sociales, así como por un fortalecimiento de la sociedad civil y sus organizaciones.

320. Los niveles de pobreza en los que se encuentra la mayor parte de la población ecuatoriana, determina que la mayoría de sus demandas no sobrepasen el nivel de lo mínimo exigible para la supervivencia. El desafío es que las demandas y los compromisos ciudadanos entren en las esferas del desarrollo, porque las personas tienen derecho a mucho más que la subsistencia.

321. La reforma del sistema político requiere reformas legales a la Ley de partidos políticos y a la Ley de elecciones, al igual que modificaciones profundas en el estilo y los contenidos de la conducción política. Es indispensable incorporar criterios de descentralización, participación ciudadana y capacidad técnica de la planificación del desarrollo.

322. Una democracia de representación directa, no intermediada, aparece como la respuesta para alcanzar el ejercicio del derecho de las libertades democráticas de toda la población.

3. En lo social

a) En materia jurídica

323. Iniciar un proceso de revisión del Código de Menores, se vuelve tarea emergente en la necesidad de establecer los mecanismos que garanticen su plena aplicación, así como la exigibilidad de los derechos. Si esos mecanismos determinan la necesidad de reformas, éstas deberán proponerse, discutirse y sancionarse.

324. Por otro lado, es preciso también iniciar un proceso de revisión de todos los instrumentos legales que tengan implicaciones directas sobre la infancia (Ley de educación, Código de la Salud, Código Civil, Código Penal, Código del Trabajo, etc.), a efectos de garantizar que no existan normas contradictorias y que los niños y niñas estén debidamente protegidos por todos ellos.

b) En materia institucional

325. Cambios conceptuales. Es preciso emprender un esfuerzo serio por sistematizar los avances conceptuales ocurridos en la historia de las políticas, programas y proyectos para la infancia. Simultáneamente es importante revisar, introducir y asumir nuevas doctrinas y enfoques que enriquezcan el trabajo del sector. Por mencionar algunos:

- a) Doctrina de la protección integral: garantizar el cumplimiento de todos los derechos a todas las personas. Todos los derechos tienen igual peso, son indivisibles, el bienestar y desarrollo del niño y la niña no pueden segmentarse.
- b) Enfoque de género: potenciar el desarrollo humano de la mujer para disminuir las disparidades y alcanzar mayores logros en el desarrollo de los niños y niñas.
- c) Enfoque de familia: fortalecer a las familias como protagonistas en la atención al desarrollo integral de sus miembros.
- d) Desarrollo humano sustentable: el desarrollo humano implica crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa; el concepto de sustentable incorpora la perspectiva de la preocupación por las generaciones futuras, de tal suerte que lo que hagamos hoy no lesione sino que fortalezca esa posibilidad para ellos.
- e) Interés superior del niño: garantizar el principio constitucional de que los derechos de los niños prevalezcan por sobre los de los demás.
- f) Participación infantil: promover el respeto y la valoración de la intervención de los niños y niñas en todo lo que afecta su vida, tanto como medio, para alcanzar el ejercicio de sus otros derechos, así como fin, para su formación y construcción de la democracia.

326. Cambios metodológicos. Enmarcados en la doctrina de la situación irregular y en el contexto de la gestión de lo social en general, las políticas de infancia se han ejecutado, por mucho tiempo, como mecanismos de beneficencia pública, de atención a determinadas carencias de la infancia, de control social a las "irregularidades". La transición a la protección integral de la infancia requiere de metodologías pensadas en función del desarrollo individual y social integral, así como de la exigibilidad de los derechos.

327. Cambios en las estructuras institucionales. La aplicación del Código de Menores presupone un reordenamiento de la estructura institucional (a nivel ejecutivo, judicial y de organizaciones de la sociedad civil) que aún no se concreta. Es preciso iniciar acciones en el proceso de reordenamiento que pasa por:

- a) modificar los términos de la constitución del Consejo Nacional de Menores como ente supraministerial con autonomía administrativa y financiera y conformado por representaciones más amplias, para garantizar su autoridad como ente rector en temas de infancia y para asegurar la integralidad e intersectorialidad que requieren las acciones del sector;
- b) emprender una reorganización de la Dirección de Protección de Menores encaminada a atender eficientemente las tareas de protección y rehabilitación de los niños, niñas y adolescentes;
- c) procurar el fortalecimiento de un sistema de administración de justicia de menores eficiente y eficaz en la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes;
- d) crear las cortes distritales y tribunales de menores previstos en el Código;
- e) revisar la constitución de las cortes distritales y los tribunales de menores (abogado, médico y educador) para definir si es la más adecuada para la administración de justicia y proponer las reformas que se considere necesarias;
- f) extender el funcionamiento de brigadas de menores a todas las provincias del país;
- g) exigir a las organizaciones privadas y comunitarias el cumplimiento de su obligación de inscripción y autorización de sus programas, así como de rendición de cuentas de sus actividades;
- h) definir el rol que juegan otros actores institucionales, tales como el Congreso y los gobiernos locales, en relación a las políticas de infancia.

328. Cambios en la gestión. Las instituciones vinculadas a lo social, en general, y a los temas de infancia, en particular, requieren de una gestión más eficaz y eficiente. Esta gestión implica incorporar criterios como:

- a) Construcción de la autoridad social para atender y dar respuesta a los riesgos de la exclusión social y proponer alternativas eficientes frente a propuestas de reducción o desmantelamiento de políticas que demostraron capacidad de integración al facilitar el acceso a servicios sociales universales. La construcción de esta autoridad social pasa por la legitimación de su rol frente a la sociedad y al Estado, el asumir un rol protagónico en la toma de

decisiones acerca de la asignación de recursos y por reordenar la oferta pública de servicios sociales a partir de las perspectivas y necesidades de la demanda social.

- b) Focalización para concentrar los recursos en la población de mayor necesidad.
- c) Descentralización para dar mayor eficiencia a la gestión de lo social, redefiniendo el papel del nivel central y fortaleciendo la capacidad del nivel local.
- d) Participación ciudadana para permitir la intervención de la comunidad en la gestión de los servicios sociales, para generar demanda por más y mejores servicios para la infancia, para controlar las políticas y programas públicos.

Por otro lado, es preciso recuperar la vigencia del Plan de Acción de la Infancia, como referente programático para las políticas de infancia. El cumplimiento de las metas establecidas en él deben ser la más alta prioridad nacional.

- c) En materia de recursos: financieros, humanos, materiales

329. Las políticas de infancia requieren de una asignación de recursos importante y sostenida en el tiempo. Es responsabilidad primordial del Estado el garantizar la provisión de estos recursos del presupuesto general del Estado. Es preciso revertir la tendencia progresiva a la disminución, a la brevedad.

330. La cooperación multilateral, bilateral, la banca internacional y el sistema de las Naciones Unidas también deben mantener como eje central de su asistencia la prioridad de contribuir al país para llegar con servicios sociales de calidad a los más pobres.

331. En este momento se discute la urgente necesidad de restituir los fondos especiales para programas de infancia. Simultáneamente, desde el Consejo Nacional de Menores se empieza a analizar la posibilidad de crear mecanismos que garanticen el flujo de recursos necesarios, como el Fondo Municipal para la Infancia (FOMUNI) abastecido mediante un mínimo porcentaje del impuesto predial, por mencionar uno. Esta propuesta permitiría contar con valiosos recursos que estarían canalizados a fortalecer la capacidad de los gobiernos locales de desarrollar programas sociales para la infancia.

332. Respecto de los recursos humanos, es indispensable emprender un sistemático proceso de capacitación que no sólo enriquezca el conocimiento teórico sino que fundamentalmente modifique la práctica. Este proceso de capacitación y formación debe llegar a todos los sectores y niveles: administradores de justicia de menores, directivos, técnicos y auxiliares de programas gubernamentales y no gubernamentales, políticos, policía, comunicadores sociales del nivel central, regional y local. Insistimos en la necesidad de que sean procesos sistemáticos y sostenidos, porque si el

objetivo último es incorporar una nueva ética y nuevas competencias en el trabajo por los derechos del niño, niña y adolescente, unos pocos talleres no sirven para modificar muchos años de quehacer profesional, institucional y político. Es importante fortalecer especialmente la capacitación de recursos humanos a nivel local. Considerando el interés de que los gobiernos locales asuman en forma progresiva la gestión de los servicios sociales con autonomía administrativa y financiera, es indispensable contar con operadores sociales capaces de asumir la tarea eficazmente.

333. Las necesidades de recursos materiales son múltiples en lo vinculado a la infancia. La automatización del sistema de administración de justicia de menores, a finales de un siglo de revolución tecnológica en favor del ser humano, no es tarea imposible, y sería un gran apoyo para modernizar el servicio. El mejoramiento de la infraestructura educativa y de salud, la provisión suficiente de materiales educativos y suministros de salud (vacunas, jeringuillas, sueros de rehidratación oral, desparasitarios, etc.) deben ser también prioridades del sector.

d) En materia de información, comunicación, movilización social

334. Es preciso desarrollar un sistema de información social que permita a los gobernantes contar con información oportuna y veraz sobre los efectos de su gestión y tomar decisiones en función de ellos, y que entregue a la población las herramientas suficientes para evaluar la actuación de quienes los gobiernan y exigir rectificaciones. Este sistema de indicadores de monitoreo social deberá estar en capacidad de proporcionar información que permita igualmente, hacer seguimiento en relación a los distintos compromisos nacionales e internacionales asumidos por el país como en los casos de infancia, medio ambiente, desarrollo social, género, etc. Es conveniente, además, que la información pueda generarse al más bajo nivel de desagregación posible, con el objeto de apoyar procesos de focalización y descentralización.

335. El contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño, del Código de Menores y demás instrumentos que protegen los derechos de la infancia deben ser difundidos masivamente. Hay que abordar, en forma sistemática, la tarea de acrecentar la consciencia, el conocimiento y el compromiso respecto de los derechos exigibles para los niños, niñas y adolescentes. En relación a esto, deberá ponerse particular énfasis en el trabajo con los políticos y los medios de comunicación, y en los espacios cotidianos de los niños, niñas y adolescentes como la familia, la escuela, el barrio.

336. La movilización de nuevos actores sociales organizados: empresarios, gremios, asociaciones profesionales, indígenas, mujeres, partidos políticos, medios de comunicación, por los derechos del niño y la niña resulta una tarea urgente. Sólo el momento en que los derechos del niño y la niña dejen de ser

responsabilidad exclusiva del Estado o de las organizaciones no gubernamentales y se transformen en asunto que nos concierne a todos, estaremos en capacidad de mostrarle a nuestros niños, niñas y adolescentes, a la comunidad nacional y a la internacional que los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el Ecuador, son importantes.

337. Nuestro compromiso con la infancia nos exige transformar la Convención sobre los Derechos del Niño de declaración en herramienta, de herramienta en acción, y de acción en vigencia plena de todos los derechos para todos los niños, niñas y adolescentes.
