



# Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional

¡Juntos por un camino de igualdad!

2017-2021

La presente Agenda para la Igualdad Intergeneracional 2017 – 2021 (ANII) es un instrumento fundamental para la protección y garantía de derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores en el Ecuador. El presente instrumento está enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La ANII plantea la necesidad de fortalecer la especialidad y especificidad de las propuestas de políticas públicas y líneas de acción para cada uno de los grupos generacionales. Para ello se realizó un ejercicio técnico de caracterización e identificación de las brechas existentes y se trabajó en la formulación de políticas públicas prioritarias que permitan llegar a una sociedad equitativa y libre de todo tipo de discriminación.

Finalmente, cabe señalar que la construcción de la ANII contó con la participación de múltiples apoyos y esfuerzos, tanto de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores como de diversas instituciones públicas, organismos internacionales, cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil.





República del Ecuador  
Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional

---

**Berenice Cordero**

Presidenta del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional

**Nicolás Reyes**

Secretario Técnico del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional

**Consejeros delegados por la sociedad civil**

Yomara Vega, Consejera por Niñas, Niños y Adolescentes

Luis Pachala, Consejero por Niñas, Niños y Adolescentes

Yolanda Hernández, Consejera por Jóvenes

Juan Carlos Peñafiel, Consejero por Jóvenes

Norberta Mina, Consejera por Personas Adultas Mayores

**Consejeros delegados por las funciones del Estado**

Cecilia Acevedo, Consejera por la Función Judicial

Galo Paredes, Consejero por la Función Legislativa

Carla Jarrín, Consejera por la Función Electoral

Katherine Soto, Consejera por la Función de Transparencia y Control Social

Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021.

© Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional

Quito - Ecuador

La Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional fue aprobada en sesión del Pleno del Consejo del 10 de julio de 2018, mediante Resolución N° RA-PCNII-002-2018.

• Este material puede ser utilizado siempre que se cite la fuente.

Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional

Eloy Alfaro N28-105 y 10 de Agosto

Quito - Ecuador

Teléfono: (593) 2 254-6623 / 2 223-0245

[www.igualdad.gob.ec](http://www.igualdad.gob.ec)

# Contenido

## FUNDAMENTOS GENERALES

1. Antecedentes	17
2. Marco normativo	19
2.1. El Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) y la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional (ANII)	24
3. Marco conceptual	26
3.1. Ecuador: Estado constitucional de derechos y justicia	26
3.2. Doctrina de la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia	30
3.3. Enfoques orientadores	32
3.4. Temáticas transversales	33
3.5. Responsabilidad del Estado y la ANII	34
4. Contexto de la población y bono demográfico	37
5. Contexto económico	43
5.1. La inversión en el sector social	43
5.2. Sobre las condiciones de pobreza	47
6. La participación ciudadana como metodología de trabajo en la construcción de la ANII 2017–2021	50
7. Propuesta metodológica para la priorización de las políticas	54

## CAPÍTULO DE NIÑAS Y NIÑOS

1. Caracterización de la población de niñas y niños	63
2. Diagnóstico	64
3. Análisis para la priorización de las políticas	72
4. Matriz de políticas públicas	74

## **CAPÍTULO DE ADOLESCENTES**

1. Caracterización de las y los adolescentes en Ecuador	85
2. Diagnóstico	86
3. Análisis para la priorización de las políticas	99
4. Matriz de políticas públicas	105

## **CAPÍTULO DE JÓVENES**

1. Caracterización de las y los jóvenes en Ecuador	119
2. Diagnóstico	120
3. Análisis para la priorización de las políticas	138
4. Matriz de políticas públicas	143

## **CAPÍTULO DE PERSONAS ADULTAS MAYORES**

1. Caracterización de las personas adultas mayores en Ecuador	155
2. Diagnóstico	156
3. Análisis para la priorización de las políticas	171
4. Matriz de políticas públicas	176

## **CAPÍTULO DE MODELO DE GESTIÓN DE LA AGENDA NACIONAL PARA LA IGUALDAD INTERGENERACIONAL**

1. Alcance del modelo de gestión de la ANII	186
2. Componentes del modelo de gestión	189
2.1. Transversalización de la ANII	190
2.2. Seguimiento y evaluación de la ANII	195
2.3. Observancia para la justiciabilidad	196
3. Participación para la exigibilidad	198
4. Fortalecimiento del CNII	202
5. Acciones iniciales para la implementación de la ANII	203

<b>LISTADO DE SIGLAS</b>	209
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	213
<b>ANEXOS</b>	221
Anexo 1. Marco Normativo Internacional y Nacional	221
Anexo 2. Resultados de la Encuesta sobre Igualdad Generacional	227
Anexo 3. Percepciones de expertos y académicos	251
Anexo 4. Participantes en la construcción y la consulta del diagnóstico	264
<b>LISTADO DE TABLAS</b>	
Tabla 1. Proyección de población por sexo y edad al 2017	38
Tabla 2. Recursos devengados por ejes de igualdad (2012-2016)	45
Tabla 3. Recursos por eje de igualdad (enero-diciembre 2016)	46
Tabla 4. Número de talleres y número de participantes en los talleres territoriales	52
Tabla 5. Matriz de criterios de incidencia en la formulación de la política	56
Tabla 6. Matriz de entidades responsables de derechos y necesidades no resueltas por grupos de población	58
Tabla 7. Datos de la población	64
Tabla 8. Total de nuevos casos de personas con VIH	66
Tabla 9. Acogimiento familiar para niñas, niños y adolescentes	67
Tabla 10. Acogimiento institucional para niñas, niños y adolescentes – Casa hogar	67
Tabla 11. Número de atenciones por violencia realizadas por las unidades de atención de la familia del MIES (2012)	69
Tabla 12. Trabajo infantil, niñas y niños de 5 a 11 años	71
Tabla 13. Datos de la población adolescente	86
Tabla 14: Sobrepeso y obesidad en adolescentes	87
Tabla 15. Consumo de drogas	88
Tabla 16. Edad de la adolescente al momento de dar a luz	90
Tabla 17. Nacidos vivos de madres niñas	91

Tabla 18. Incidencia de violencia escolar entre pares en el último quimestre (en porcentajes)	92
Tabla 19. Trabajo adolescente de 12 a 14 años	93
Tabla 20. Trabajo adolescente de 15 a 17 años	94
Tabla 21. Acceso a la seguridad social de adolescentes	94
Tabla 22. Número de niñas y niños involucrados en trabajo infantil (o en riesgo) o inmersos a las peores formas de trabajo infantil	95
Tabla 23. Erradicación progresiva de la mendicidad	95
Tabla 24. Tasa de suicidios en adolescentes	97
Tabla 25. Tasa de homicidios de adolescentes	98
Tabla 26. Población de jóvenes (por sexo)	120
Tabla 27. Población de jóvenes (por área)	122
Tabla 28. Distribución porcentual de la población, según estado civil o conyugal	123
Tabla 29. Total de jóvenes jefes de hogar	123
Tabla 30. Nivel educativo de los jóvenes	127
Tabla 31. Condiciones de empleo	128
Tabla 32. Categoría de ocupación en las que laboran las y los jóvenes	129
Tabla 33. Actividades económicas en las que laboran jóvenes	130
Tabla 34. Acceso a seguridad social de los jóvenes	131
Tabla 35. Número de jóvenes destinatarios proyecto Mi Primer Empleo	132
Tabla 36. Porcentaje de mujeres que utilizan métodos anticonceptivos	132
Tabla 37. Porcentaje de población que conoce las formas de contagio de VIH / SIDA (por sexo)	133
Tabla 38. Egresos hospitalarios por trastornos mentales y del comportamiento	134
Tabla 39. Causas de mortalidad en jóvenes	135
Tabla 40. Tasa de suicidios en jóvenes	136
Tabla 41. Población adulta mayor por sexo	156
Tabla 42. Personas adultas mayores (por grupos de edad)	157
Tabla 43. Población adulta mayor (por área)	157
Tabla 44. Pobreza y extrema pobreza en personas adultas mayores	159
Tabla 45. Personas adultas mayores protegidas por seguro social u otros	161
Tabla 46. Principales causas de muerte de las personas adultas mayores	163
Tabla 47. Personas adultas mayores que practican deporte	164
Tabla 48. Nivel educativo de las personas adultas mayores	165
Tabla 49. Estado civil de las personas adultas mayores	169
Tabla 50. Tasa y número de muertes por accidentes de tránsito	170

## LISTADO DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Tendencia de la población en porcentajes por grupo de edad (2000-2050)	39
Gráfico 2. El ciclo económico vital	40
Gráfico 3. Presupuesto devengado del sector social	44
Gráfico 4. Presupuesto devengado de inclusión económica y social	44
Gráfico 5. Coeficiente de Gini del ingreso	47
Gráfico 6. Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)	48
Gráfico 7. Incidencia de la pobreza por ingresos	49
Gráfico 8. Criterios de priorización	57
Gráfico 9. Porcentaje de la población con sobrepeso y obesidad	65
Gráfico 10. Niñas y niños que asisten a programas de desarrollo infantil	70
Gráfico 11. Rezago escolar	89
Gráfico 12. Egresos hospitalarios. Adolescentes de 12 a 17 años Ecuador 2006-2016	90
Gráfico 13. Población en los Centros de Adolescentes Infractores (CAI) por edad	96
Gráfico 14. Población por provincia	121
Gráfico 15. Distribución de la población joven según tipo de hogar	122
Gráfico 16. Porcentaje de la población joven que vive en hogares pobres (ingresos por año)	124
Gráfico 17. Porcentaje de jóvenes con bachillerato completo	125
Gráfico 18. Promedio de años de escolaridad	125
Gráfico 19. Tasa neta de matrícula en educación superior (18 a 24 años)	126
Gráfico 20. Distribución de la Población Económicamente Activa (PEA) joven	127
Gráfico 21. Promedio de ingresos de la población joven ocupada en empleo adecuado e inadecuado	128
Gráfico 22. Muertes maternas según grupo etario (2010-2014)	133
Gráfico 23. Porcentaje de mujeres que han sufrido algún tipo de violencia por parte de su pareja o expareja (por edad)	136
Gráfico 24. Porcentaje de la población según las actividades que realiza en su tiempo libre	137
Gráfico 25. Población de personas adultas mayores (por provincia)	158

Gráfico 26. Esperanza de vida de la población ecuatoriana	159
Gráfico 27. Pobreza de personas adultas mayores según área	160
Gráfico 28. Estado nutricional de la población mayor de 65 años, 2012	162
Gráfico 29. Porcentaje que realiza actividades de tiempo libre por tipo de actividad	164
Gráfico 30. Porcentaje de población adulta mayor con educación general básica completa	166
Gráfico 31. Porcentaje de población adulta mayor con bachillerato completo	167
Gráfico 32. Tasa de analfabetismo en personas adultas mayores	167
Gráfico 33. Composición del hogar en el que viven las personas adultas mayores	168
Gráfico 34. Jefatura de hogar de personas adultas mayores	169
Gráfico 35. Modelo de gestión de la ANII	189
Gráfico 36. Niveles de coordinación para la implementación de la ANII	191

# Presentación

Con gran entusiasmo, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional presenta la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021, como el principal instrumento de planificación de la política pública enfocada en la protección y garantía de los derechos de niñas y niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores, que desarrolla la formulación y priorización de políticas y estrategias nacionales basadas en el reconocimiento de las necesidades específicas de estos grupos etarios.

En el diseño constitucional de Montecristi, los Consejos Nacionales para la Igualdad se configuraron como dispositivos cruciales para perfeccionar la política pública en atención a las temáticas que determinan la persistencia de desigualdades, como son la edad, el género, la etnicidad, la condición de discapacidad y la movilidad humana. En ese marco, la fortaleza de estos Consejos -y de sus respectivas agendas nacionales- reside justamente en encarnar el imperativo constitucional de eficacia de la política pública para avanzar hacia la igualdad material, atendiendo la reducción de las brechas que generan desigualdad y discriminación. La eficacia de la política pública, de esa forma, pone en juego la justiciabilidad de los derechos y la existencia de mecanismos administrativos y jurídicos que permitan evidenciar la amenaza y violación de derechos de los grupos más vulnerables y generar respuestas institucionales para corregir esta situación.

Los conceptos de generacionalidad e intergeneracionalidad y su expresión en la política pública suponen una innovación importante del nuevo marco constitucional. La doctrina de protección de derechos diseñada para la niñez y adolescencia, que en el Ecuador se expresó en años anteriores a través del Consejo Nacional de Niñez

y Adolescencia, es el antecedente conceptual e institucional del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. El gran avance de esta doctrina fue establecer la prioridad absoluta de la niñez y adolescencia como sujetos de protección, poner a los titulares de derechos como eje central de la política pública, dándoles voz y actoría en el proceso, y fijar los principios de operación de un Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a este grupo de edad.

La organización de este sistema fue la respuesta a un modelo de Estado anterior a la Constitución de 2008 que había perdido su capacidad de actuación y que dejaba en la indefensión a los grupos sociales más vulnerables, en particular a la niñez y adolescencia. Ante ello, Montecristi toma la esencia de la protección integral y declara al Estado ecuatoriano como constitucional de derechos y justicia, lo que abrió paso a un enfoque más integral de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas y a una orientación más sólida del Estado hacia su garantía. En ese marco, para el Ecuador actual, la intergeneracionalidad se orienta a extender la doctrina de la protección integral, construida alrededor de la niñez y adolescencia, hacia los otros grupos de edad que demandan protección y garantía de sus derechos: la juventud y la adultez mayor.

Para responder a estos retos, la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021 plantea fortalecer la especialidad y la especificidad de la política pública para cada grupo de edad, reiterando la preeminencia y centralidad de la niñez y adolescencia como sujetos de protección. Así, el documento desarrolla la caracterización y diagnóstico de cada uno de los cuatro grupos de edad (niñas y niños, adolescentes, jóvenes y

personas adultas mayores), identifica las mayores brechas existentes y propone políticas priorizadas y específicas.

Justamente, la priorización de las políticas es uno de los giros que presenta esta Agenda. El sentido de la priorización es movilizar al Estado y a la sociedad alrededor de los temas más relevantes para la garantía y protección de derechos de cada uno de los grupos generacionales. Implica una decisión estratégica para mejorar la efectividad de la política pública alrededor de un conjunto limitado de acciones, en lugar de disolver las capacidades disponibles en múltiples opciones de política.

Además de describir la situación de cada uno de los grupos generacionales y proponer las políticas más importantes para incidir en las condiciones que generan las problemáticas encontradas, la Agenda desarrolla un modelo de gestión, anclado en las funciones y atribuciones del Consejo Nacional para Igualdad Intergeneracional. Tomando en cuenta el alcance de la Agenda hacia todos los niveles de gobierno, este modelo establece lineamientos y orientaciones metodológicas para su transversalización, seguimiento y evaluación. Mientras que la transversalización implica acompañar a las instituciones en la adecuada incorporación de las políticas de la Agenda en sus planes, programas y servicios; el seguimiento y la evaluación suponen la generación continua de información para verificar la implementación de la Agenda, así como de sus impactos y resultados.

También el modelo de gestión de la Agenda asigna un rol privilegiado a la atribución de observancia como mecanismo de perfeccionamiento continuo de la política pública en la garantía de derechos. La observancia viabiliza el concepto de justiciabilidad de los derechos y la generación de mecanismos para retroalimentar las políticas y las prácticas institucionales frente a casos de amenaza o violación de derechos. Todo esto se complementa con la generación de un marco para la promoción

de la participación ciudadana en la implementación de la Agenda, a la vez que pone en valor la participación en el ciclo de la política pública, reconociendo su iniciativa y evitando acciones que atenten contra la autonomía de la sociedad civil y reafirmando su trascendencia para la exigibilidad de derechos, mediante la articulación de esfuerzos alrededor de las políticas priorizadas para mejorar la efectividad de la política pública.

La construcción de esta Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017 - 2021 se benefició de la confluencia de múltiples esfuerzos y aportes, principalmente de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores, quienes participaron en diversos eventos territoriales y grupos focales con la finalidad de expresar sus percepciones, necesidades y demandas. También se recibieron aportes sustanciales de diversas instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, que contribuyeron con sus análisis y lecturas para afinar y mejorar el contenido de la Agenda. Mención aparte merece el equipo técnico del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, que asumió con seriedad las exigencias de calidad que un instrumento de planificación nacional de este nivel requiere.

El rol del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional es trascendental para actuar como el espacio de confluencia entre el Estado y la ciudadanía para la consecución de objetivos comunes, y como responsable de la coordinación y articulación de los organismos responsables de la garantía y protección de derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores. Esta agenda es un instrumento de esta intención, en la que llamamos a todos a involucrarse.

**Nicolás Reyes**

**Secretario Técnico del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional**

# Fundamentos Generales



# 1. Antecedentes



El desarrollo de la política pública se enmarca en los procesos de transformación institucional que ha vivido el país a partir de la vigencia de la Constitución de 2008. Esta transformación se ha impulsado mediante el establecimiento del Sistema Nacional de Planificación (SNP) y la promulgación de normativa secundaria que dispone que se implemente un proceso articulado entre la política nacional y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), así como con las políticas sectoriales.

El proceso tiene como antecedente la formulación de propuestas de política pública específica en lo que se refiere a los grupos de población, cuyos derechos protege la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional (ANII); entre ellas, cabe mencionar:

- El Plan Nacional Decenal de Protección Integral de Niñez y Adolescencia 2004-2014: se constituyó como una herramienta que orientó la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA), con las instituciones y actores fundamentales para definir las políticas, metas

y estrategias, a través del desarrollo y fortalecimiento de procesos y acciones articuladas. Se sustentó en el Código de la Niñez y Adolescencia y estuvo enmarcado en los compromisos de la Convención sobre los Derechos del Niño, a partir de los principios del interés superior del niño, prioridad absoluta, igualdad y no discriminación, participación y ejercicio progresivo.

- La Agenda Social de la Niñez y Adolescencia “Juntos por la equidad desde el principio de la vida” 2007-2010: priorizó y organizó las políticas del Plan Nacional Decenal de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Este instrumento concibe a las niñas, niños y adolescentes como sujetos centrales de las políticas públicas, y garantiza calidad, equidad y universalidad. La Agenda estableció las acciones conjuntas y articuladas de las entidades que conforman el SNDPINA.

- La Agenda para la Igualdad de la Niñez y Adolescencia 2012-2013: realizada por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, establecía las políticas públicas

del Estado orientadas al fortalecimiento de planes, programas, proyectos y acciones interinstitucionales que garanticen el cumplimiento de los derechos a la supervivencia, al desarrollo, a la protección y a la participación, a través de la igualdad, el buen trato y la transformación de los patrones culturales adultocentristas.

- La Agenda de Igualdad para la Juventud 2012-2013: elaborada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), en el marco de sus competencias, planteó acciones estatales para propiciar las condiciones que permitan el ejercicio pleno de derechos de este grupo etario, como actor estratégico del desarrollo del país, a través de programas, especialmente, en las áreas de salud y educación.

- La Agenda de Igualdad para los Adultos Mayores: formulada en el mismo período que la anterior, propuso dos ejes centrales de política pública para la inclusión y cohesión social: la protección social básica, entendida como “el acceso a educación de calidad, servicios de salud integral, agua segura y permanente, alimentos sanos, suficientes y nutritivos, hábitat seguro y saludable, vivienda adecuada y digna, trabajo digno, seguridad social universal y derecho a la movilidad”; y la protección especial “para la prevención de la explotación, la violencia, la mendicidad, la trata o el abandono (...) la restitución de sus derechos a quienes hayan sido víctimas de estas prácticas” (Ministerio de Inclusión Económica y Social [MIES], 2012, p. 7).

- La Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional (ANII) 2013-2017: recomendó políticas y lineamientos para la igualdad generacional e intergeneracional, como insumos con los que formular política pública en todos los niveles de Gobierno y de las instituciones del Estado. La Agenda contiene propuestas para diseñar planes, programas y proyectos de política pública que garanticen el cumplimiento de derechos, la reducción de

brechas y la transformación de patrones culturales discriminatorios a lo largo del ciclo de vida.

Este proceso generó aprendizajes que advierten sobre la necesidad de contar con políticas sociales básicas y universales, que garanticen los derechos a toda la población a lo largo del ciclo de vida. Además, es evidente la importancia de asegurar políticas específicas para cada grupo de edad, dado que las necesidades y realidades de cada uno son diferentes y, por tanto, las obligaciones del Estado deben cumplirse de forma diferenciada.

En este marco, las agendas nacionales para la igualdad, dispuestas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), así como en la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI), parten de la identificación de las necesidades específicas de cada grupo de edad, las particularidades que los caracterizan y las políticas y acciones necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos específicos. En este sentido, se plantean políticas para cada grupo de edad, que deben ser incorporadas en la política sectorial para su implementación.

## 2. Marco normativo



La Constitución de la República declara que Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, y dispone que es un deber primordial del Estado garantizar el efectivo goce de los derechos establecidos en ella y en los instrumentos internacionales de derechos humanos (artículos 1 y 3). Asimismo, reconoce que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”, y prohíbe la discriminación por cualquier causa; para ello, dispone, como obligación del Estado, adoptar medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad (artículo 11, numeral 2).

En este sentido, la norma constitucional desarrolla un amplio catálogo de derechos que guarda coherencia con los instrumentos internacionales de los cuales Ecuador es signatario. Reconoce, además, en relación con dichas normativas, derechos específicos a ciertos grupos de la población que requieren una protección particular, a fin de asegurar la igualdad entre ellos, las niñas, los niños y los adolescentes, jóvenes y personas

adultas mayores.<sup>1-2</sup> De igual manera, ordena que los tratados internacionales de derechos humanos, ratificados por el Estado, que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público (artículo 424).

Por otro lado, la Constitución de la República reconoce, a favor de los grupos de atención prioritaria (entre ellos a niñas, niños, adolescentes y personas adultas mayores), el derecho a una atención prioritaria y especializada, tanto en el ámbito público como en el privado (artículo 35).

Del mismo modo, la Carta Constitucional define las obligaciones del Estado para asegurar a todas las personas sus derechos universales, específicos y de atención prioritaria y especializada. Estas obligaciones orientan su accionar, al tiempo que instan a garantizar la progresividad en el ejercicio de derechos y prohíben cualquier acción u omisión de carácter regresivo, que disminuya, menoscabe o anule su ejercicio (artículo 11, numeral 8).

Con respecto de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores, establece aquellos derechos específicos que se les reconoce y dispone las obligaciones del Estado para asegurar su cumplimiento.

<sup>1</sup>Ecuador ha ratificado 22 instrumentos internacionales, tanto en el Sistema Interamericano, como en el Sistema Universal de Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes y otros que reconocen derechos específicos a diferentes grupos de la población.

<sup>2</sup>La Organización de Estados Americanos aprobó en el 45º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, realizada en junio de 2015, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que entró en vigencia en enero de 2017, aunque esta no ha sido suscrita ni ratificada por Ecuador.

## a) Niñas, niños y adolescentes



La Constitución reconoce a niñas, niños y adolescentes los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad y dispone la obligación del Estado, la sociedad y la familia de promover, de forma prioritaria, su desarrollo integral y asegurar el ejercicio pleno de sus derechos. Ordena que, al tratarse de niñas, niños y adolescentes, se atienda al principio de su interés superior y prevalezcan sus derechos sobre los de las demás personas. Garantiza su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento,

maduración y despliegue de su intelecto, de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad (artículos 44 y 45).

El Código de la Niñez y Adolescencia<sup>3</sup> organiza los derechos de niñas, niños y adolescentes en cuatro grupos:

- **Derechos de Supervivencia:** son los concernientes a las condiciones necesarias que requiere toda niña, niño y adolescente para asegurar una vida digna, no solo en lo material, sino también en relación con su salud y las relaciones familiares, el derecho a conocer a sus progenitores y la prohibición de separarlos de estos; el cuidado, el afecto, la calidez y el buen trato; la alimentación y nutrición; el cuidado y la atención en salud.
- **Derechos de Desarrollo:** son aquellos derechos vinculados con el reconocimiento a la individualidad de niñas, niños y adolescentes, tales como la identidad, el tener un nombre, registro e identificación; y aquellos derechos que les dan un sentido de pertenencia, como el derecho a una nacionalidad, a la cultura e identidad cultural, el derecho a la educación, la recreación y el descanso.
- **Derechos de Protección:** están relacionados con la obligación del Estado de garantizar la protección a niñas, niños y adolescentes frente a cualquier forma o situación que impida, perjudique, amenace, limite o vulnere el goce y disfrute real de sus derechos. Esta protección tiene el carácter de especial y constituye un derecho que debe ser garantizado a través de acciones positivas y preferenciales que permitan la restitución de los derechos y prevengan la repetición de los hechos que afectan su ejercicio pleno.

<sup>3</sup> Entró en vigencia en julio de 2003.

- **Derechos de Participación:** implican el reconocimiento efectivo de la actoría social y ciudadana de niñas, niños y adolescentes. Se refieren al acceso, conocimiento, información y toma de decisiones en los asuntos que les afectan, así como en aquellos que son de su interés.

Estos derechos cuentan con garantías específicas previstas en la Constitución (artículo 46), tales como:

- Atención a niñas y niños menores de seis años, que garantice su nutrición, salud, educación y cuidado diario.
- Protección especial contra todo tipo de explotación laboral o económica.
- Atención preferente para la plena integración de quienes tengan discapacidad.
- Protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia.
- Protección y asistencia especiales cuando la o el progenitor se encuentran privados de la libertad.
- Prevención contra el uso de sustancias estupefacientes, psicotrópicas, bebidas alcohólicas y otras sustancias nocivas para su salud y desarrollo.
- Protección, cuidado y asistencia especial cuando sufran enfermedades catastróficas o degenerativas.
- Atención prioritaria en caso de desastres naturales, conflictos armados y todo tipo de emergencias.
- Protección frente a la influencia de programas o mensajes que promuevan la violencia o la discriminación.

## b) Jóvenes



La Constitución de la República reconoce a las personas jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo del país. Señala que se les garantiza todos los derechos y establece la obligación de asegurar aquellos correspondientes a la educación, salud, vivienda, recreación, deporte, tiempo libre, libertad de expresión y asociación, así como fomentar su incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento (artículo 39).

La garantía de sus derechos debe asegurarse a través de políticas, programas, instituciones y recursos que fortalezcan su participación e inclusión en todos los ámbitos. En este sentido, la Ley de la Juventud determina las obligaciones del Estado respecto de las políticas para la promoción y garantía de los derechos de las y los jóvenes, y establece la obligatoriedad de su participación para la definición de dichas políticas (artículo 12). Por su parte, la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo regula, de forma particular, el acceso al empleo juvenil y sus condiciones, al establecer mecanismos específicos para el acceso al trabajo.

## c) Personas adultas mayores<sup>4</sup>



Los derechos específicos de las personas adultas mayores, reconocidos en la Constitución de la República (artículos 36 y 37), son:

- Recibir atención especializada y prioritaria en los ámbitos público y privado, en especial en los campos de inclusión social y económica, y protección contra la violencia.
- Atención gratuita y especializada de salud, así como acceso gratuito a medicinas.
- Trabajo remunerado en función de sus capacidades, para lo cual tomará en cuenta sus limitaciones.
- Jubilación universal.
- Rebajas en los servicios públicos y en servicios privados de transporte y espectáculos.
- Exenciones en el régimen tributario.

- Exoneración del pago por costos notariales y registrales, de acuerdo con la ley.

- Acceso a una vivienda que asegure una vida digna, con respeto a su opinión y consentimiento. Para asegurar el cumplimiento de esos derechos, la Constitución establece la obligación del Estado (artículo 38) de implementar políticas y programas de atención, tomando en consideración las diferencias específicas entre áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Entre las medidas particulares que debe implementar se contemplan:

- Atención en centros especializados que garanticen su nutrición, salud, educación y cuidado diarios. El Estado tiene la obligación de crear centros de acogida para quienes no puedan ser atendidos por sus familias.
- Protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica.
- Desarrollo de programas y políticas destinados a fomentar su autonomía personal, disminuir su dependencia y conseguir su plena integración social.
- Protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o negligencia que provoque tales situaciones.
- Desarrollo de programas destinados a fomentar la realización de actividades recreativas y espirituales.
- Creación de regímenes especiales para el cumplimiento de medidas privativas de libertad.

<sup>4</sup> La Asamblea Nacional aprobó, el 21 de julio de 2018, la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. Esta norma, además de desarrollar los derechos previstos en la Constitución de la República, establece mecanismos para asegurar el cumplimiento de sus derechos y define las responsabilidades del Estado, la sociedad y la familia.

Además de las disposiciones antes mencionadas, en el país se ha desarrollado una amplia legislación (Anexo 1) cuyas resoluciones tienden a asegurar la protección de los derechos universales y específicos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores, en concordancia con la Constitución de la República y con los instrumentos internacionales de derechos humanos que los protegen.

Todas ellas se constituyen como la base normativa de protección de derechos que permite el cumplimiento de obligaciones estatales, en miras a la superación de las brechas de desigualdad que afectan a estos grupos de la población.

Por otro lado, y para garantizar la efectividad de los derechos, la Constitución de la República establece un modelo de Estado en el que se propone “un eje transversal que cruza no solo la parte de los principios del Estado, los derechos, sino también la parte orgánica, la participación, el régimen de desarrollo y hasta la finalidad de las fuerzas armadas” (Ávila, 2011, p. 136). En este marco, la Constitución ha previsto dentro del Régimen del Buen Vivir, el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, entendido como el “conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos” (artículo 340). Está integrado por 13 sistemas, dirigidos a garantizar los derechos humanos universales de toda la población.<sup>5</sup>

El Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social se articula con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como con el Sistema Nacional Descentralizado de

Con el fin de reforzar las obligaciones específicas establecidas para los cuatro grupos de población a los cuales se refiere esta Agenda, la Constitución dispone la obligación del Estado de priorizar su acción hacia aquellos que requieren consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o discapacidad.

Además señala que la protección integral funcionará a través de sistemas especializados que se guiarán por sus principios específicos y los del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social. La norma constitucional dispone que el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia<sup>6</sup> (SNDPINA) sea el encargado de asegurar el ejercicio de derechos de niñas, niños y adolescentes (artículo 341).

<sup>5</sup> Educación; salud; seguridad social; gestión de riesgos; cultura física y deporte; hábitat y vivienda; cultura; comunicación e información; tiempo libre; ciencia y tecnología; población; seguridad humana; y transporte.

<sup>6</sup> El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA) fue establecido en la Constitución Política de 1998 y regulado, posteriormente, en el Código de la Niñez y Adolescencia.

## 2.1. El Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional y la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional



Los consejos nacionales para la igualdad fueron creados por la Constitución de la República como órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos. La norma constitucional determina que sus atribuciones son “la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana”; y establece que, para el cumplimiento de sus fines, dichos Consejos “se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno” (artículo 156).

La Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI) organiza cinco consejos, entre ellos, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (artículo 6). Como parte de sus funciones para el cumplimiento del mandato constitucional, esta norma establece que les corresponde (artículo 9):

5. Construir de forma participativa con los consejos consultivos y ciudadanía, las Agendas para la Igualdad en el ámbito de su competencia, a fin de que se integren al Sistema Nacional de Planificación.

6. Conocer y aprobar las Agendas para la Igualdad y los demás informes que provengan de la Secretaría Técnica.

7. Desarrollar mecanismos de coordinación con las entidades rectoras y ejecutoras de la política pública y los organismos especializados por la garantía y protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

(...)

9. Los Consejos Nacionales para la Igualdad, establecerán y harán el seguimiento y la evaluación de las políticas de acción afirmativa. Para ello desarrollarán indicadores y otros instrumentos de seguimiento que permitan evaluar el avance obtenido en el logro de sus objetivos de igualdad.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) (artículo 14) y la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (artículo 13) definen a las agendas nacionales para la igualdad como instrumentos que contienen las propuestas de políticas públicas de cada consejo. Esas agendas deben ser discutidas y consensuadas en los consejos sectoriales de la política, para su incorporación y ejecución:

Las propuestas de política formuladas por los Consejos Nacionales de la Igualdad se recogerán en agendas de coordinación intersectorial, que serán discutidas y consensuadas en los Consejos Sectoriales de Política para su inclusión en la política sectorial y posterior ejecución por parte de los ministerios de Estado y demás organismos ejecutores. (Presidencia de la República de Ecuador, 2010a, artículo 14 inciso segundo).

En este contexto, la ANII, como parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, se orienta “al cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial”, conforme dispone el COPFP (artículo 9).

La Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional (ANII) es parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Responde, por lo tanto, al marco de planificación del Estado y sus propuestas se enmarcan en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

En septiembre de 2017, el Consejo Nacional de Planificación aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda Una Vida, en el cual se ratifica la relación de las agendas para la igualdad con este instrumento. Según el Plan Nacional de Desarrollo luego de su aprobación, los actores estatales deberán desarrollar instrumentos complementarios de planificación para definir estrategias, programas y proyectos, tales como:

1. Agendas de coordinación intersectorial;
2. Planes sectoriales;
3. Planes institucionales;
- 4. Agendas para la igualdad;**<sup>7</sup>
5. Agendas de coordinación zonal;
6. Planes de desarrollo y ordenamiento territorial (SENPLADES, 2017a, p. 17).

---

<sup>7</sup> El énfasis es nuestro.

## 3. Marco conceptual

### 3.1. Ecuador: Estado constitucional de derechos y justicia

Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, conforme lo establece la Constitución de la República. Ello supone la obligación de garantizar, sin discriminación de ningún tipo, el efectivo goce de los derechos establecidos en la norma constitucional y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como de organizar su estructura, acción y gestión para asegurar su pleno ejercicio. Este es el marco conceptual que orienta la formulación e implementación de la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional (ANII).

Los derechos humanos se definen como aquellos atributos inherentes a la persona humana que garantizan la satisfacción de bienes y necesidades exigibles para vivir con dignidad e igualdad, a partir de la creación de condiciones materiales concretas (Herrera Flores, 2008, pp. 23-25). Por su reconocimiento jurídico a nivel internacional y nacional, constituyen “garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y con la dignidad humana...” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], 2006, p. 1).

Según el mandato constitucional, la igualdad se refiere, por un lado, a la igualdad formal que supone la garantía de igual tratamiento a todas las personas ante la ley; y, por otro lado, a la igualdad real y material que integra el carácter económico, social y cultural (Salgado Álvarez, 2009, pp. 1-2). Esta última se entiende como aquella

que permite superar las desigualdades reales, para lo cual es necesario un tratamiento diferenciado de quienes viven en condiciones de desigualdad, a fin de eliminar todas aquellas situaciones y circunstancias que las provocan y asegurar un trato justo, con equidad. En este sentido:

(...) es indispensable hacer un reconocimiento de la situación de desigualdad estructural en el que, pese a la declaratoria formal de igualdad, viven gran parte de la población y por ello se plantea dar un trato diferenciado a cada situación para al final obtener un resultado igual (Montaña, 2018).<sup>8</sup>

La igualdad material implica superar el formalismo ético y reconocer la importancia de la justicia en el derecho, a través de mecanismos adecuados que garanticen a las personas un trato verdaderamente justo, de acuerdo con sus circunstancias particulares. “No se trata



<sup>8</sup>Manuscrito inédito.

entonces de tratar a todos por igual sino proveer el trato y las condiciones materiales para satisfacer las necesidades concretas de cada uno y atender sus reclamos especiales” (Montaña, 2018).

Para entender la igualdad real, es fundamental hablar sobre las diferencias. En esta línea, Boaventura de Sousa Santos (1997) señala: “Las personas y los grupos sociales tienen derecho a ser iguales cuando la diferencia los inferioriza, y el derecho a ser diferentes cuando la igualdad los descaracteriza” (p. 52).

El derecho a la igualdad pretende garantizar que todas las personas gocen y ejerzan los derechos humanos con igualdad. En principio, la igualdad se logra con una igualdad formal; por tanto, cuando una persona es sujeta a distinciones arbitrarias e injustas, se dice que existe discriminación, lo cual vulnera el derecho a la no discriminación. En este sentido, la igualdad no es la eliminación de la diversidad sino el reconocimiento de las diferencias existentes entre las personas y los grupos sociales. En virtud de ello, la igualdad es un término que se contrapone con el de desigualdad, no con el de diferencia (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011, pp. 8-12).

De otro lado, la comprensión de la dignidad humana está vinculada con la protección de la integralidad de los derechos, a partir de tres lineamientos: la autonomía de las personas para diseñar su plan vital (proyecto de vida) y determinarse según esta elección; el contar con ciertas condiciones de vida cualificadas, referidas a las condiciones materiales concretas para desarrollar su plan vital; y la integridad física, psicológica, intelectual y emocional (Corte Constitucional de Colombia, 2002).

Desde esta comprensión de la dignidad, deberá entenderse que ella se concreta a partir del reconocimiento de las diferencias, de la interculturalidad y de

los entornos de vida de las personas: “Lo que en términos materiales significa generalizar procesos igualitarios (y no jerarquizados a priori) de acceso a los bienes materiales e inmateriales que conforman el valor de la dignidad humana” (Herrera Flores, 2008, p. 28).

Los derechos humanos se caracterizan, en general, por ser: i) universales, pues corresponden a todos los seres humanos; ii) inalienables, porque no pueden ser suprimidos, menoscabados o negociados; iii) irrenunciables, porque nadie puede renunciar a sus derechos, ni por voluntad propia, y tampoco son transferibles; la titularidad corresponde a los sujetos de derechos, sean estos individuos, grupos, colectivos, pueblos o nacionalidad; iv) indivisibles e interdependientes, pues los derechos constituyen un conjunto interrelacionado, no puede prescindirse de ninguno y todos tienen la misma importancia, por ello, son de igual jerarquía.

El principio de igualdad y no discriminación “divide la protección a la igualdad en tres ámbitos: garantía de la igualdad formal, tutela de la igualdad real o material y protección frente a las manifestaciones discriminatorias” (Montaña, 2018).

Como parte de la perspectiva de los derechos humanos, y en línea con lo señalado, es necesario considerar los derechos reconocidos a grupos específicos de la población<sup>9</sup> que requieren una mirada particular del Estado, por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia. Así, ciertos grupos de población son titulares de derechos específicos que se aplican solo a ellos, además de los derechos humanos generales y universales consagrados para todas las personas.

De igual forma, es imprescindible dedicar una atención prioritaria y especializada hacia aquellos que han sido reconocidos como grupos de atención prioritaria en la

<sup>9</sup>Entre ellos, y conforme se ha señalado antes, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores y jóvenes.

Constitución de la República. El Estado tiene la obligación de prestar especial atención a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

La vulnerabilidad se comprende como la exposición a situaciones que generan condiciones en las cuales los derechos de las personas se ven amenazados o en riesgo de ser quebrantados o incumplidos; y la dificultad o imposibilidad de la persona para afrontar tal riesgo, a fin de detenerlo o contrarrestarlo. Por tanto, la vulnerabilidad tiene dos partes visibles: el riesgo o amenaza y la indefensión o incapacidad de actuar, por parte del sujeto de derechos (Pérez de Armiño, 2000). Es una condición relativa, es decir, todas las personas estamos expuestas y, en consecuencia, podemos estar vulnerables en un determinado momento o circunstancia; pero cada persona, en función de su circunstancia particular –social, económica, cultural, personal–, tiene su propio nivel o tipo de vulnerabilidad.

Los componentes de la vulnerabilidad son: i) la exposición al hecho concreto que impide o limita el ejercicio de derechos; ii) la imposibilidad para afrontar la situación y resolverla; y iii) las consecuencias que devienen de la situación.

Los derechos humanos establecen obligaciones jurídicas al Estado, orientadas a garantizarlos de forma efectiva. Estas obligaciones son:

- **La obligación jurídica de respetar:** “se define por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho” (Abramovich y Courtis, 2003, p. 59). Tiene relación con aquellas limitaciones que, desde los derechos, se impone al Estado. Es una obligación que concierne al Estado mismo y que, además, le asigna un claro deber de no regresividad; por tanto, las acciones

del Estado no solo no deben ni pueden interferir, obstaculizar o impedir el ejercicio de los derechos, sino que no pueden, en ningún caso, menoscabar, disminuir o anular su ejercicio.

- **La obligación jurídica de proteger:** “consiste en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes” (Abramovich y Courtis, 2003, p. 59); por consiguiente, obliga al Estado a adoptar medidas de protección de los derechos. Es una acción permanente de tutela del Estado frente a terceros.

- **La obligación jurídica de garantía o de cumplimiento:** se refiere a la obligación del Estado de tomar todas las medidas necesarias y desarrollar las condiciones para el ejercicio del derecho por parte de los titulares. “Esto es, un deber de progresividad (...) que permita asegurar de manera positiva y gradual, pero en ningún caso postergable” (Ferrajoli, 2003, p. 37).

Esta obligación tiene un doble alcance: promover, lo que supone la obligación del Estado de generar las condiciones para que los titulares de derechos fortalezcan sus capacidades para satisfacer sus propias necesidades y ejercer sus derechos; y asegurar, que conlleva generar y establecer los medios necesarios para afianzar que los titulares de derechos los ejerzan plenamente y, más aún, cuando no puedan hacerlo por sí mismos.

Las obligaciones de proteger y hacer efectivos los derechos humanos implican una responsabilidad más activa del Estado; es decir, son obligaciones positivas que se traducen en decisiones, políticas, acciones, servicios y recursos.

Por otro lado, el Estado de justicia materializa las asignaciones de cargas y ventajas sociales para que se distribuyan de manera equitativa. Esto surge desde la idea de justicia, que consiste en una distribución de libertad e igualdad, así como la exigibilidad de los

derechos económicos, sociales y culturales que no son considerados como programas políticos, sino derechos judicialmente exigibles, en virtud de la denominada igualdad material de los derechos en la Constitución (Corte Constitucional del Ecuador, 2009).



## 3.2. Doctrina de la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia



La doctrina de la Protección Integral, como parte de la doctrina de Derechos Humanos, se fundamenta en el reconocimiento de niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derechos, a quienes se concede todos los derechos humanos y los específicos en razón de su edad. Estos derechos se sustentan en los principios generales de los derechos humanos y en los desarrollados por esta doctrina para su efectividad. Estos son:

### **Corresponsabilidad:**

Se comprende como el deber que tienen el Estado, la sociedad y la familia, en sus ámbitos respectivos, de adoptar, impulsar y promover las medidas que sean necesarias para asegurar el ejercicio pleno de derechos a las niñas, niños y adolescentes.

Es deber del Estado formular e implementar políticas públicas; asegurar servicios y recursos de forma estable, permanente y oportuna; y establecer mecanismos efectivos de protección a favor de los derechos de la niñez y adolescencia.

La sociedad tiene el deber de implementar las políticas públicas –según le corresponda–, promover el respeto de los derechos de la niñez y adolescencia y asegurar su efectivo cumplimiento.

A la familia le corresponde la protección y cuidado de niñas, niños y adolescentes, el acompañamiento para el ejercicio progresivo y pleno de sus derechos, y su exigibilidad.

### **Interés superior:**

Obliga a la aplicación preferente de todos los derechos de niñas, niños y adolescentes. Está orientado a asegurar el conjunto de sus derechos, de manera que las autoridades, organismos e instituciones públicas, las instituciones del sector privado y toda persona ajusten sus decisiones y acciones al cumplimiento de estos. El Comité de Derechos del Niño (2013) ha señalado que, al aplicar el principio del interés superior, deberá tenerse en cuenta que:

- Es derecho de las niñas, niños y adolescentes que su interés superior sea una consideración primordial, que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión.
- En la adopción de decisiones, se debe considerar una estimación de las posibles repercusiones de estas en la vida de las niñas, niños y adolescentes, sean positivas o negativas.
- Es fundamental dejar constancia expresa de que se ha tomado en cuenta explícitamente el derecho del interés superior, y explicar de qué forma ha sido considerado y aplicado.

El Comité subraya que el interés superior es un concepto triple, que debe tenerse presente para su aplicación:

**a) Un derecho sustantivo:**

El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o a los niños en general. El artículo 3, párrafo 1, establece una obligación intrínseca para los Estados, es de aplicación directa (aplicabilidad inmediata) y puede invocarse ante los tribunales.

**b) Un principio jurídico interpretativo fundamental:**

Si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño. Los derechos consagrados en la Convención y sus protocolos facultativos establecen el marco interpretativo.

**c) Una norma de procedimiento:**

Siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales.

Además, la justificación de las decisiones debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho. En este sentido, los Estados partes deberán explicar cómo se ha respetado este derecho en la decisión, es decir, qué se ha considerado cuando se atendía al interés superior del niño, en qué criterios se

ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones, ya se trate de cuestiones normativas generales o de casos concretos (Comité de Derechos del Niño, 2013).

**Prioridad absoluta:**

Establece la obligación de dar primacía a los derechos de la niñez y adolescencia. Implica la atención preferente y prioritaria, sobre todo, en situaciones de violación o negación de sus derechos.

**Participación:**

Tiene relación con el derecho de niñas, niños y adolescentes a expresar su opinión y ser escuchados en todos los asuntos que les afectan. Esta obligación implica no solo la escucha, sino la obligación de incorporar su opinión en las decisiones que se adopten.

**Ejercicio progresivo:**

Al reconocer a las niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derechos, se contempla que, bajo ninguna circunstancia, sus derechos pueden ser limitados o restringidos; por lo tanto, es necesario garantizar que, en atención a su grado de desarrollo y madurez, todos los derechos sean ejercidos de forma progresiva. Para ello, es fundamental la protección del Estado, la promoción y el respeto de la sociedad, y la responsabilidad de la familia en el acompañamiento para el ejercicio progresivo de derechos.

### Especialidad:

Alude a la obligación de los Estados de adoptar medidas especializadas (legislativas, de política pública y administrativas) para la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia. La especialidad implica asegurar un trato diferente a niñas, niños y adolescentes, en razón de ser sujetos de derechos que requieren una consideración particular que asegure la igualdad real. El principio de especialidad se vincula con el principio y el derecho a la igualdad, así como con la obligación de asegurar su interés superior. En este sentido, se impulsarán medidas de acción afirmativa según lo dispuesto por la Constitución de la República (artículo 11, numeral 2).

## 3.3. Enfoques orientadores

El enfoque se entiende como un método de las ciencias sociales para analizar e identificar una realidad específica y concreta. Los enfoques ofrecen el marco de referencia dentro del cual es posible formular las políticas públicas que garanticen, de manera efectiva, los derechos humanos de los diferentes grupos de población, a fin de asegurar la igualdad y dignidad.

**El enfoque de derechos humanos:** es el método de análisis que permite identificar las desigualdades, sociales, culturales, económicas y políticas, que limitan o impiden el ejercicio pleno de los derechos humanos, y adoptar medidas y acciones orientadas a corregir dichas desigualdades.

El enfoque de derechos humanos favorece el reconocimiento de las desigualdades específicas que

viven los sujetos de derechos, en atención a su condición y/o situación, para adoptar medidas tomando en cuenta sus derechos específicos.

**El enfoque de género:** la categoría género en las ciencias sociales permite conocer y comprender las estructuras de poder que subordinan a las mujeres en los diferentes ámbitos de la vida, en las diferentes culturas y en los diversos períodos de la historia; y mejorar los procesos de toma de decisiones para la garantía de derechos y el desarrollo de los pueblos (PNUD, 2007).

Es decir, este se orienta a evidenciar las desigualdades e inequidades generadas a partir de las diferencias en la construcción de las identidades de hombres y mujeres, que propician violencia, discriminación y exclusión; y obliga a adoptar medidas para erradicarlas y promoverla igualdad real entre ambos sexos.

El enfoque de género es una forma de observar la realidad con base en las variables sexo y género, y de analizar sus manifestaciones en contextos determinados. Permite reconocer las desigualdades producidas por las interacciones entre los sistemas de subordinación de género, orientación sexual, etnia, religión, origen nacional, discapacidad y situación socioeconómica, entre otros. Estos sistemas se constituyen uno a otro, dinámicamente, lo que contribuye a crear, mantener y reforzar las desigualdades formales e informales que viven los sujetos de derechos.

**El enfoque de interseccionalidad**<sup>10</sup> : permite reconocer la complejidad de los procesos que generan desigualdades sociales, por las interacciones entre los

<sup>10</sup> Nace en los años 80. El colectivo Combahee River (1977), bell hooks (1981; 1984) sostuvieron que es necesario considerar, desde el feminismo, cómo la raza, la clase y la orientación sexual pluralizan y particularizan el significado de ser mujer. En este sentido, plantearon que las distintas posiciones sociales y las relacionadas diferencias de privilegios y poder, entre las mujeres, hacen profundamente distintas sus experiencias de la discriminación.

diferentes sistemas de subordinación, que se constituyen unos a otros de forma dinámica: género, orientación sexual, etnia, edad, religión, discapacidad, origen nacional, situación socioeconómica, entre otros.

El análisis al que lleva este enfoque orienta la mirada a identificar de qué forma la interconexión entre los diferentes sistemas de subordinación (particularmente sexismo, racismo y clasismo) “contribuyen a la creación, mantenimiento y refuerzo de las desigualdades formales e informales” (La Barbera, 2016, p.106).

El enfoque de interseccionalidad dirige su atención a la persona que se encuentra en un cruce entre los distintos sistemas de discriminación, y cuya experiencia de discriminación no puede ser explicada mediante las categorías de clasificación social de forma aislada. Allí analiza la simultaneidad de estos factores y las políticas públicas, las intervenciones y las acciones basadas en uno solo de los ejes de discriminación que, en lugar de reducir las brechas, las profundizan al desconocer las particularidades del sujeto de derechos.

## 3.4. Temáticas transversales

Conforme a lo que se ha señalado en el marco jurídico, la Constitución de la República establece que es función de los consejos nacionales para la igualdad la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidad y movilidad humana. Estas temáticas deben ser comprendidas y visibilizadas en la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional (ANII), desde los enfoques referidos.

### **Étnica e intercultural:**

La interculturalidad posibilita reconocer las diversidades de pueblos, culturas y cosmovisiones de la vida y las relaciones sociales, culturales, económicas y políticas. Al incorporar esta temática se debe asegurar el respeto de dichas diferencias, así como la comprensión de las diferentes formas de ser y de hacer de los diferentes grupos de la población. Se favorecerá el respeto por los derechos humanos y derechos colectivos de dichos pueblos y nacionalidades.

### **Generacional e intergeneracional:**

La temática generacional implica, por un lado, el reconocimiento a la protección integral, por parte del Estado, de los derechos humanos de todas las personas a lo largo de su vida; y, por otro, el reconocimiento y debida protección a los derechos específicos que son propios de las diferentes edades, para asegurar la protección integral y el ejercicio pleno.

La temática intergeneracional identifica las interrelaciones existentes en cada generación y la importancia de cada una en la siguiente, como parte de su proceso evolutivo; por tanto, reconoce la necesaria protección a esos procesos “facilitando el reconocimiento de los ‘otros’, del diferente, lo cual posibilita la convivencia y el esfuerzo compartido” (Dávila y Sáenz, 2014, p. 14).

### **Discapacidad:**

La temática de discapacidad supone considerar la necesidad de generar condiciones para superar las barreras producidas por la sociedad y el Estado respecto de las personas que se encuentran en esta condición y que limitan el pleno y el efectivo ejercicio de sus derechos. En ese sentido, es necesario generar “ajustes razonables”<sup>11</sup> que se expresarán en la acción y gestión del Estado a través de las políticas públicas, planes y servicios.

### **Movilidad humana:**

Esta temática tiene como base el derecho humano a migrar y a la libre movilidad humana; por tanto, la necesidad de establecer mecanismos para asegurar, a las personas en situación de movilidad humana, la protección y la asistencia especiales, así como la prevención y la protección frente a la trata de personas y el tráfico de seres humanos. Esta temática abarca la protección a las personas en condición de asilo y refugio.

## 3.5. Responsabilidad del Estado y la ANII

Los derechos establecen límites al poder del Estado, no pueden transgredirse ni menoscabarse. Al mismo tiempo, son “vínculos porque los poderes de los estados están obligados a efectivizarlos” (Ávila, 2011, p. 111) a través de la normativa, las políticas públicas, planes, programas, proyectos y servicios. En consecuencia, la política pública debe orientarse a asegurar la efectividad de dichos derechos a lo largo de toda la vida de las personas, y a generar las condiciones para la protección integral. Esa generación pasa por el cumplimiento de las obligaciones que los derechos humanos suscitan al Estado (respeto, protección y efectividad). Para ello, es necesario superar las brechas y desigualdades estructurales provocadas por diferentes condiciones, que hacen indispensable identificar las necesidades específicas de las diferentes etapas del ciclo de vida, de manera que se garantice el ejercicio de los derechos universales y específicos de las personas.

La obligación de hacer realizables los derechos de los grupos de población a quienes se dirige esta Agenda se orienta por dos principios de interpretación:

- El principio propersona, en virtud del cual se preferirá siempre la norma o interpretación más favorable a la persona para el ejercicio de sus derechos. Esta comprensión se complementa con la obligación de acudir a la norma o interpretación que menos requisitos o restricciones imponga, para el acceso o goce de los derechos (Bahena Villalobos, 2015).

<sup>11</sup> La denegación de los ajustes razonables para el ejercicio pleno y efectivo de los derechos de las personas con discapacidad es entendida como discriminación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

- El principio de efectividad, que otorga carácter imperativo a los compromisos asumidos por Ecuador en materia de derechos humanos, de acuerdo con la Constitución de la República; es decir, garantizar los derechos humanos reconocidos en esta y en los instrumentos internacionales que los regulan. La obligación se extiende a las observaciones y recomendaciones que ha recibido el Estado por parte de los organismos de derechos humanos. Este principio se relaciona con el anterior, pues las medidas que adopte el Estado para garantizar los derechos humanos universales y específicos deben ser realizables y realizadas.

La generación de dichas condiciones significa cumplir con las obligaciones que los derechos humanos generan al Estado (respeto, protección y efectividad). Para ello, es imprescindible superar las brechas y las desigualdades estructurales que se producen por diferentes condiciones. Esto, a la vez, vuelve imperativo identificar las necesidades específicas de las diferentes etapas del ciclo de vida, de manera que se garantice el ejercicio de los derechos universales y específicos de las personas.

En ese contexto y conforme a lo que se ha señalado antes, en el plano de los derechos la Constitución reconoce un tipo específico de derechos a ciertos grupos de la población, y creó un tipo específico de derechos para los grupos de atención prioritaria. En el plano institucional y de las políticas públicas, se establecieron los consejos nacionales para la igualdad. Estos son instancias de la Función Ejecutiva, encargados de asegurar la vigencia y el ejercicio pleno de los derechos constitucionales de estas personas y colectivos. Sus atribuciones están relacionadas con la formulación, la transversalización, la observancia, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas específicas para este tipo de personas (Montaña, 2018).

Tales atribuciones están vinculadas con dos grandes ejes de gestión: el ciclo de la política pública (formulación, transversalización, seguimiento y evaluación de estas); y los mecanismos de garantía de derechos, a partir de la observancia de políticas públicas y de casos de amenaza o violación de derechos.

Como dispositivo constitucional para la vigencia de los derechos, los consejos nacionales para la igualdad poseen una característica particular: integran, en su seno, a las voces de la institucionalidad pública (las cinco funciones del Estado), y a las representaciones de los sujetos de derechos (en el caso del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional [CNII], dos consejeros por la niñez y adolescencia, dos por los jóvenes y uno por las personas adultas mayores). De esta forma, propician una acción descendente desde las instituciones públicas hacia la ciudadanía, mediante la formulación e implementación de la política pública, y una acción ascendente, desde las personas hacia el Estado, lo que contribuye a retroalimentar la política pública con base en la experiencia concreta de amenaza y/o violación de derechos.

La coordinación es una función esencial que el Consejo ejerce para el cumplimiento de sus fines, e involucra activamente a la ciudadanía y a las instituciones en todas las funciones del Estado y en todos los niveles de gobierno. Es a través de la coordinación que se involucra y moviliza a las entidades del gobierno central, a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y a la ciudadanía, en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas para la igualdad generacional e intergeneracional. Además, asegura la inclusión e implementación del enfoque generacional e intergeneracional en las políticas, planes y proyectos de cada institución.

La articulación de las temáticas de igualdad y su transversalización sustentan los mecanismos de planificación sectorial e intersectorial, así como promueven la concertación y participación para avanzar en la descentralización, desconcentración y transparencia (Constitución, artículo 275).

En concordancia con estos lineamientos constitucionales, la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI), en su artículo 9, define las funciones específicas de los cinco consejos regulados por ella,<sup>12</sup> que responden a las atribuciones establecidas en la Constitución de la República, de formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Al Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, de acuerdo con el Reglamento de la LOCNI, le corresponde velar por la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultas y adultos mayores, a fin de hacer efectivos los derechos de estos grupos de la población. Al respecto, Montaña (2018) precisa:

(...) derechos generales relacionados con el buen vivir;<sup>13</sup> la participación;<sup>14</sup> la autonomía y la libertad personal<sup>15</sup> y la protección judicial y administrativa<sup>16</sup> en igualdad de condiciones al resto de la población; pero sobre todo (...) los derechos específicos.

En esta perspectiva, los derechos específicos de los grupos de población, cuya responsabilidad corresponde al Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII), son aquellos referidos en el acápite segundo de este capítulo, previstos en la Constitución de la República, además de la obligación de asegurar medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real, en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

La Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional (ANII) formula políticas y estrategias para la observancia de las políticas públicas generales y específicas, a fin de generar condiciones para el ejercicio pleno de derechos y asegurar la efectividad de las decisiones que el Estado implementa a través de programas, proyectos y servicios.

<sup>12</sup> De acuerdo con los lineamientos constitucionales, la Ley Orgánica de los Consejos para la Igualdad estableció los consejos de: género; intergeneracional; pueblos y nacionalidades; discapacidades; y, movilidad humana.

<sup>13</sup> Según los artículos 12 a 34 de la Constitución, los derechos del Buen Vivir son: el derecho al agua, el derecho a la alimentación, el derecho al ambiente sano, los derechos de la comunicación e información, los derechos a la ciencia y a la tecnología, los derechos a la cultura y a la educación, el derecho a la vivienda, los derechos a la salud y al saneamiento básico, y los derechos al trabajo y la seguridad social.

<sup>14</sup> La Constitución de la República, en sus artículos 61 a 65, determina los derechos a la participación, entre ellos, están el derecho al sufragio activo y pasivo, a revocar el mandato de las autoridades de elección popular, a participar en asuntos de interés público, a conformar partidos y movimientos políticos, a ejercer la iniciativa legislativa popular, a ser consultados, y desempeñar empleos y funciones públicas, en igualdad de condiciones con el resto de la población.

<sup>15</sup> Artículos 66 a 70 de la Constitución.

<sup>16</sup> Los derechos de protección son los recogidos en los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución y, en especial, el acceso gratuito a la justicia; la tutela administrativa y judicial efectiva; el debido proceso administrativo, civil y penal y sus garantías específicas; el derecho a la protección especial de las víctimas de violencia; y el derecho a la seguridad jurídica.

## 4. Contexto de la población y bono demográfico



Los grupos de población a quienes van dirigidas las políticas de la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional son las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores. Las características de cada uno de estos grupos de población se desarrollan en los capítulos correspondientes de la Agenda, en donde se establecen políticas específicas, en atención a las obligaciones que el Estado tiene respecto de ellos.

Con el propósito de identificar el contexto poblacional, se organiza la información en los siguientes rangos de edad:<sup>17</sup>

- Niñas y niños, de 0 a 11 años.
- Adolescentes, de 12 a 17 años.
- Jóvenes, de 18 a 29 años.
- Personas adultas mayores, de 65 años en adelante.

<sup>17</sup> Se considera niñas y niños a las personas menores de 12 años, y adolescentes a las personas entre 12 y 18 años de edad (artículo 4 del Código de la Niñez y Adolescencia). Se considera joven a la persona entre 18 y 29 años de edad (artículo 1 de la Ley de la Juventud); y, finalmente, se considera como persona adulta mayor a quien ha cumplido 65 años de edad o más (artículo 36 de la Constitución de la República).

**Tabla 1: Proyección de población por sexo y edad al 2017**

GRUPOS DE EDAD	Nacional		Total	%
	Hombres	Mujeres		
<b>TOTAL</b>	<b>8,306,557</b>	<b>8,470,420</b>	<b>16,776,977</b>	<b>100%</b>
Niñas y niños (0 - 11 años)	2,060,278	1,969,772	4,030,050	24%
Adolescentes (12 - 17 años)	991,310	950,467	1,941,777	12%
Jóvenes (18 - 30 años )	1,837,591	1,821,281	3,658,872	22%
Personas adultas (31- 64 años)	2,868,870	3,096,464	5,965,334	35%
Personas adultas mayores (65 y más)	548,508	632,436	1,180,944	7%

*Fuente: Proyecciones de Población 2010-2020, Instituto Nacional de Estadística y Censos*

Según esta proyección –realizada con base en los censos anteriores y la tasa de fecundidad–, las niñas y niños representan el 24% de la población total del país; el grupo de adolescentes, el 12%; la juventud, actor estratégico, el 22%; y las personas adultas mayores, el 7%. Estos grupos, en conjunto, equivalen al 65% de la población.

Por otra parte, en las proyecciones demográficas la distribución de los grupos de edad tiende a una variación: aumenta la población de personas adultas mayores, mientras que la de niñas, niños, adolescentes y jóvenes disminuye.

Esta información es necesaria para considerar, en los procesos de planificación, los programas, las acciones y la oferta de los servicios que se requieren por cada grupo de edad, para la garantía de sus derechos

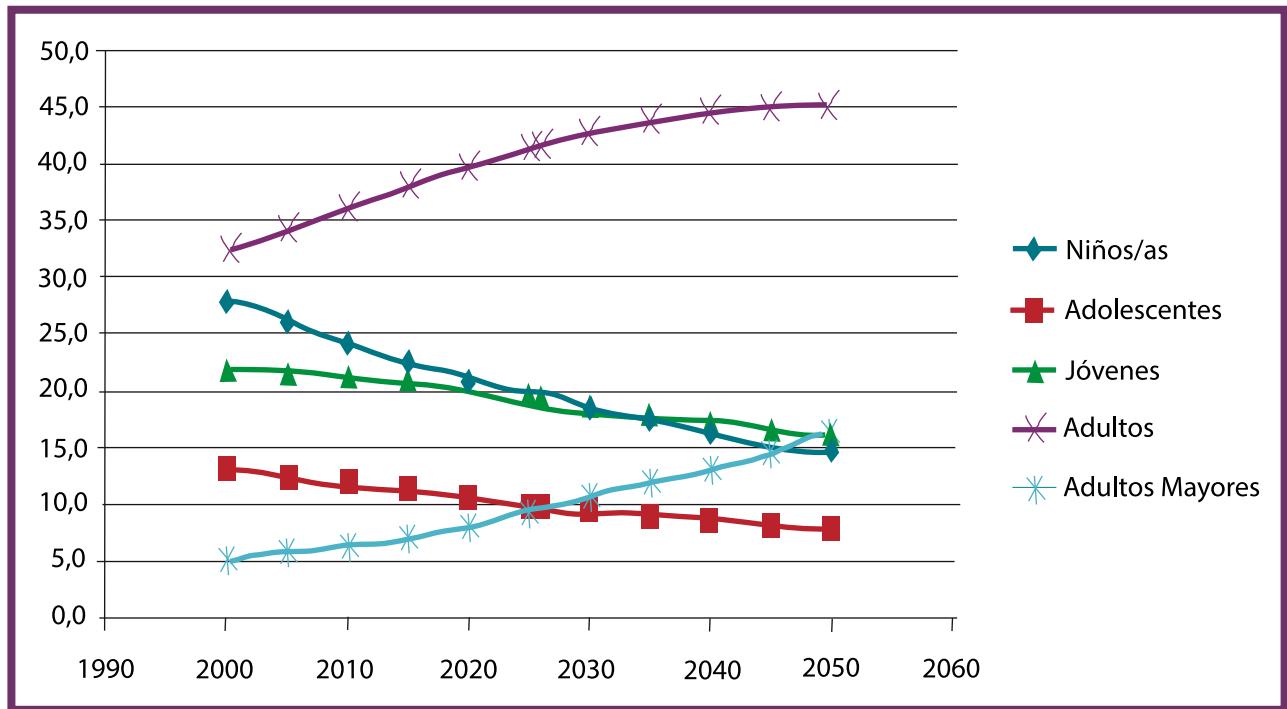
universales y específicos, de acuerdo con las necesidades de cada grupo etario. La estimación de los volúmenes de población permite conocer “la futura demanda de servicios de educación, de salud, de vivienda, o de puestos de trabajo, entre otros” (Chávez y Medina, 2012, p. 63).

Al respecto, Chávez y Medina precisan:

Entonces, los cambios demográficos en la población ecuatoriana afectan de forma directa el crecimiento económico; en particular, la producción de bienes y servicios pues, al cambiar el crecimiento poblacional por estructura etaria, esas modificaciones son capaces de producir modificaciones significativas en la estructura ocupacional, absorción productiva y movilidad estructural (2012, p. 64).

De acuerdo con el Gráfico 1, en Ecuador existe una tendencia sostenida a la disminución de la natalidad y al aumento de la esperanza de vida; en consecuencia, existe una menor proporción de población económicamente dependiente<sup>18</sup> (menores de 15 años y mayores a 65 años).

**Gráfico 1: Tendencia de la población en porcentajes por grupo de edad 2000-2050**



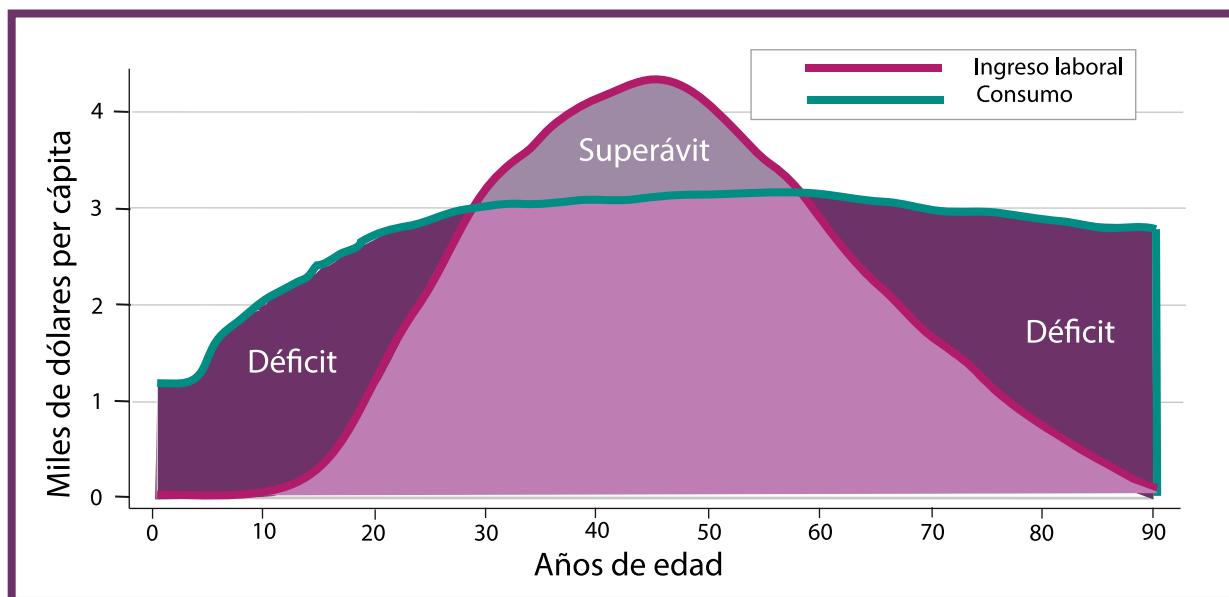
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Censo 2010  
 Elaboración: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII), 2016

<sup>18</sup> Población dependiente es aquella que no está en edad de trabajar. En este aspecto, es necesario considerar que la Constitución de la República y el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia permiten el trabajo de adolescentes mayores a 15 años, en ciertas condiciones de protección.

El bono demográfico se aplica cuando la relación de dependencia poblacional<sup>19</sup> es menor a 1; es decir, debe cumplirse la desigualdad. Cuando la población dependiente es igual a la que está en edad de trabajar, se presenta el punto de corte que indica el inicio o fin del bono demográfico. Si la población dependiente es mayor a la población en edad de trabajar, no existe bono demográfico (Chávez y Medina, 2012).

El Gráfico 2 permite observar la curva promedio de la producción (ingreso laboral) y del consumo por edades. Alrededor de los 24 años, las personas inician su vida productiva y económica; y a partir de los 28 años hasta aproximadamente los 60 años, la población se encuentra dentro del ciclo del superávit. Antes de los 28 y después de los 60 años, aproximadamente, la población presenta un déficit en el ciclo económico (INIGER, 2012, p. 3).

**Gráfico 2: El ciclo económico vital**



Fuente: *Cuentas nacionales de transferencias generacionales, Instituto Nacional de Investigaciones Gerontológicas (INIGER)*  
Elaboración: INIGER, 2012

Para cubrir el déficit del ciclo vital del principio y final de la vida, las sociedades desarrollan sistemas de transferencias intergeneracionales, tales como el sistema de pensiones jubilares, la familia como principal

proveedora de las necesidades de estos grupos de población, instituciones para el ahorro y conservación de la riqueza (SENPLADES-Sistema Nacional de Información [SNI], 2013).

<sup>19</sup> La Relación de Dependencia Poblacional se define como la razón entre la población dependiente—es decir, población mayor a 65 años más la población menor a 15 años—y la población en edad de trabajar entre los 15 y 64 años (PET) (Chávez y Medina, 2012).

Las transferencias generacionales son, necesariamente, de tres tipos (INIGER, 2012):

**1. La que ocurre en el interior de la familia:** los proveedores del hogar transfieren parte de su ingreso para cubrir las necesidades de los más jóvenes y, algunas veces, también de las personas adultas y adultas mayores.

**2. La que ocurre desde el Estado:** por ejemplo, las personas y empresas pagan impuestos y aportes al sector público, y este redistribuye con servicios, beneficios y recursos, así como en forma monetaria, en el caso de las pensiones jubilares.

**3. La que ocurre con la persona:** en la reasignación de recursos mediante la acumulación de bienes en las edades productivas para consumo en la vejez.

Al formular la política pública, es necesario comprender y conocer este sistema de transferencias para anticiparse a los cambios en las estructuras por edad de la población, en especial, al envejecimiento. De esta manera, es posible brindar respuestas adecuadas para asegurar una equidad generacional (SENPLADES-SNI, 2013).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sostiene que la región presenta baja movilidad intergeneracional, y que “las posibilidades de ser un trabajador calificado o no calificado —es decir, el potencial productivo de un individuo— están fuertemente correlacionadas con el origen de dicho individuo” (2018, p. 131). Al respecto la CEPAL agrega:

(...) es un claro reflejo de la cultura del privilegio que ha dominado históricamente en nuestra región, donde se considera aceptable que la posición socioeconómica de los padres sea un factor determinante de las posibilidades de desarrollo de capacidades de las generaciones siguientes.

Las posibilidades de movilidad intergeneracional son especialmente limitadas y esto debe llamar a reflexionar sobre las políticas públicas y el papel fundamental del universalismo sensible a las diferencias mediante la acción afirmativa que nivele oportunidades y el acceso a la educación y la capacitación. (p. 131)

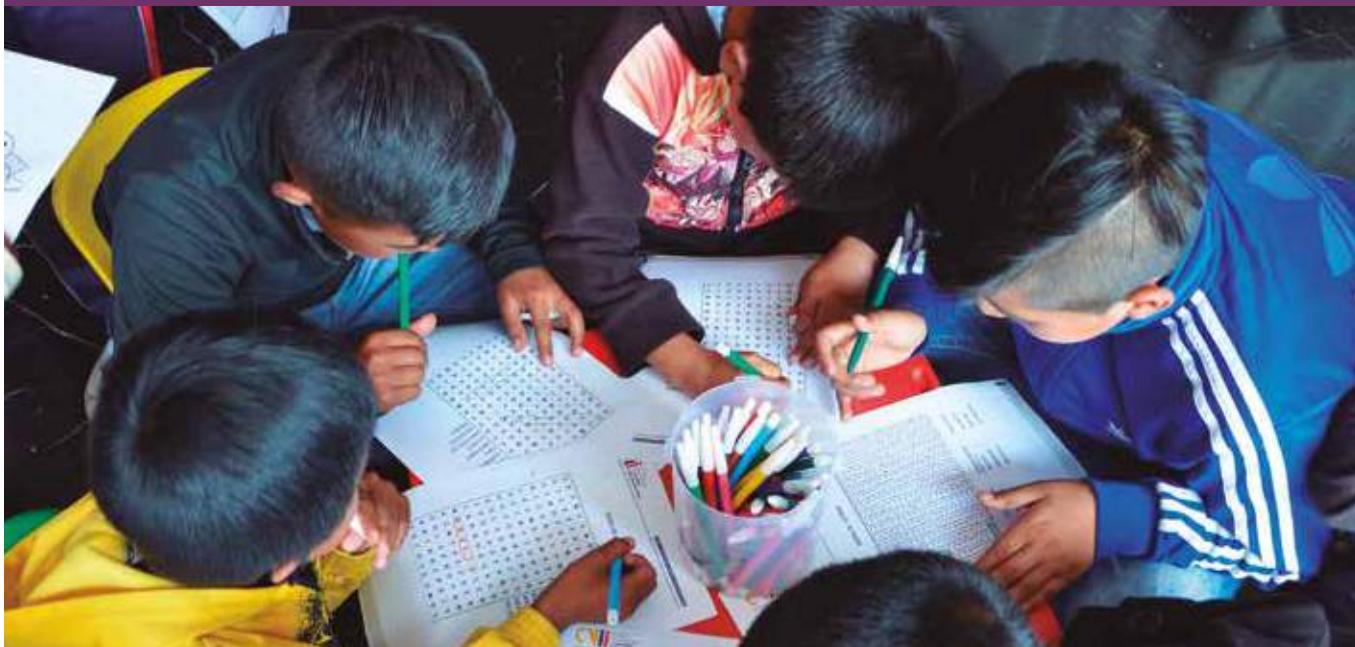
El mismo estudio señala que para facilitar la transición hacia un cambio estructural progresivo y sostenible es preciso (CEPAL, 2018, pp. 245-246):

- Defender los derechos laborales adquiridos históricamente y forjar nuevos derechos que permitan acceder a un nivel mínimo de seguridad y bienestar independientemente de la inserción en el mercado laboral.
- Avanzar en la articulación entre la protección social contributiva, basada en el empleo formal, y la protección social no contributiva.
- Contar con los mecanismos y la institucionalidad adecuados para la provisión de niveles básicos y universales de bienestar y acceso a servicios de calidad, y la protección efectiva de los derechos del trabajo.

- Contar con un sistema de cuidados que, desde una perspectiva de derechos, requiere una nueva lógica de la reproducción social, que impulse la debida provisión de bienes y servicios públicos para hacer visible y socializar el trabajo cotidiano no remunerado de las mujeres. Considera que es especialmente urgente:
  - Poner en marcha un sistema de cuidados para proporcionar a niñas y niños, personas mayores, enfermos crónicos y personas con discapacidad, mejores entornos de vida, mayores posibilidades de desarrollo y de acceso a niveles más altos de bienestar;
  - Desfeminizar y socializar las tareas de reproducción social para liberar el tiempo de las mujeres y, así, acceder al mercado de trabajo, llevar a cabo sus proyectos de vida, transformar los roles de género y lograr una distribución más equitativa entre hombres y mujeres de las labores de cuidado en los hogares.

## 5. Contexto económico

### 5.1. La inversión en el sector social



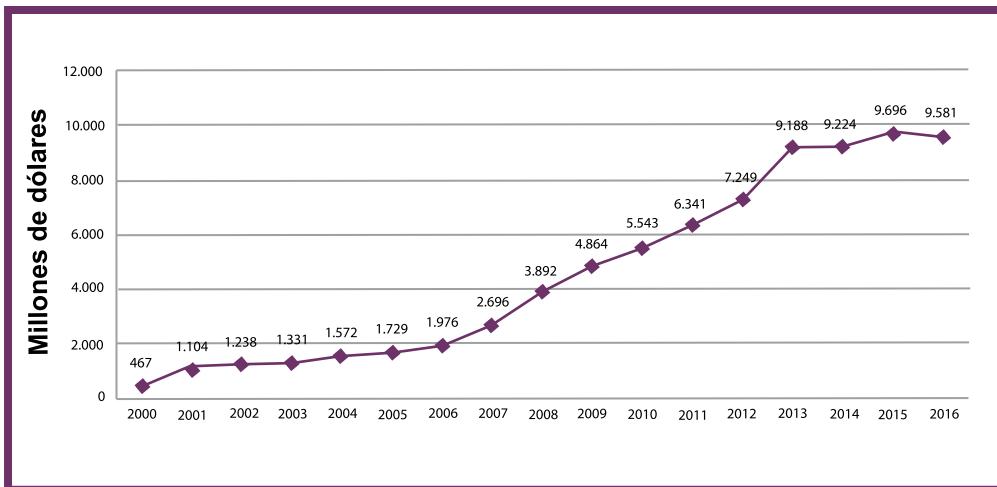
La inversión en el sector social, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República, responde a un proceso de planificación que se evidencia en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), al cual se articula la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional (ANII).

Las estadísticas muestran que en los últimos años hay una tendencia creciente de la inversión pública en el sector social, que se orienta a garantizar los derechos

de la población, en particular de niñas, niños y adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores (Gráfico 3). El presupuesto enmarcado en la planificación del Estado se erige como una garantía constitucional, según lo establece el artículo 85 de la Constitución de la República, y asegura la implementación de los programas y servicios, por lo que debe asegurarse su incremento progresivo.

La tendencia de crecimiento es igualmente visible en el sector de inclusión económica y social, como se ilustra en el Gráfico 4.

**Gráfico 3: Presupuesto devengado del sector social**

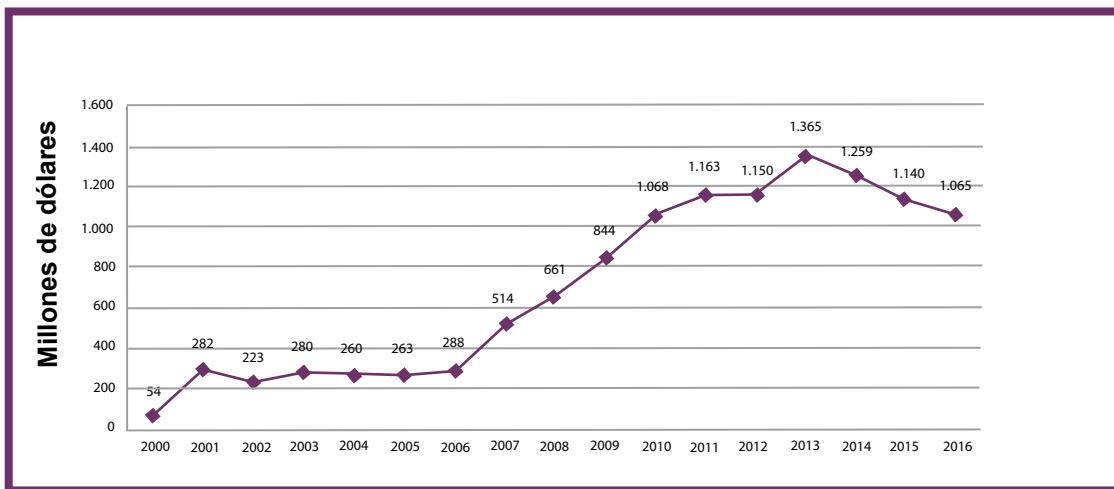


*Nota: la información del gráfico incluye como parte del sector social: inclusión económica y social, salud, educación, desarrollo urbano y vivienda, cultura, trabajo y otros.*

*Fuente: Ministerio de Finanzas (2017), Registro Sistema de Administración Financiera - E-Sigef*

*Elaboración: Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social (SICES), 2017*

**Gráfico 4: Presupuesto devengado de inclusión económica y social**



*Fuente: Ministerio de Finanzas - Registro Sistema de Administración Financiera - E-Sigef.*

*Elaboración: Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social (SICES), 2017*

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ordena que la incorporación de los llamados “enfoques de igualdad” en la planificación, la política pública y las acciones –para el “cierre de brechas de equidad”–, y en el Presupuesto General del Estado, cuente con las estimaciones de gasto para cumplir dicho propósito.

Artículo 14.- Enfoques de igualdad.- En el ejercicio de la planificación y la política pública se establecerán espacios de coordinación, con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad. Asimismo, en la definición de las acciones públicas se incorporarán dichos enfoques para conseguir la reducción de brechas socio-económicas y la garantía de derechos...

Artículo 99.- Universalidad de recursos.- ...En la proforma del Presupuesto General del Estado deberán constar como anexos los justificativos de ingresos y gastos, así como las estimaciones de: gasto tributario, subsidios, preasignaciones, pasivos contingentes, gasto para cierre de brechas de equidad, entre otros...

Artículo 101.- Normas y directrices.- En la formulación de las proformas presupuestarias del sector público, incluidas las de las empresas públicas, gobiernos autónomos descentralizados, banca pública y seguridad social, se observarán obligatoriamente las normas técnicas, directrices, clasificadores y catálogos emitidos por el ente rector del SINFIIP.

En este contexto, el Ministerio de Finanzas cuenta con el Clasificador de Orientación de Gasto en Políticas para la Igualdad para los ejes de género, discapacidades, intercultural y generacional (infancia, niñez y adolescencia, juventud y adulto/a mayor) (Ministerio de Finanzas, Subsecretaría de Política Fiscal, Dirección Nacional de Equidad Fiscal, 2016, p. 3). En la Tabla 2 constan los recursos que han sido devengados en los diferentes ejes en el período 2012-2016, según la información del Ministerio de Finanzas.

**Tabla 2: Recursos devengados por ejes de igualdad (2012 – 2016)**

Eje	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016
Género	\$ 427 806 124	\$ 487 278 708	\$ 750 751 372	\$ 364 006 909	\$ 520 927 801
Discapacidades	\$ -	\$ -	\$ 3 589 537	\$ 98 589 537	\$ 131 648 183
Interculturalidad	\$ -	\$ -	\$ 1 562 185	\$ 43 251	\$ 183 090
Movilidad Humana	\$ -	\$ -	\$ 115 962	\$ 192 935	\$ 1 047 362
Niñez y Adolescencia	\$ -	\$ -	\$ 16 218	\$ 212 882	\$ 58 809
Juventud	\$ -	\$ -	\$ 3 099 986	\$ 114 223	\$ 48 038
Adulto Mayor	\$ -	\$ -	\$ 1 881 922	\$ 229 501.597	\$ 291 439 586
<b>Total</b>	<b>\$ 427 806 124</b>	<b>\$ 487 278 708</b>	<b>\$ 761 017 182</b>	<b>\$ 692 410 176</b>	<b>\$ 945 352 869</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas del Ecuador, E-Sigef

Elaboración: Ministerio de Finanzas, Subsecretaría de Política Fiscal, Dirección Nacional de Equidad Fiscal, 2016

En el período 2014-2016 se advierte un incremento equivalente al 24,2% en el total de recursos devengados. Igual tendencia se aprecia entre los años 2015 y 2016, con un aumento de 36,5%. Ello demuestra el interés de las instituciones del Gobierno central por transparentar el uso de recursos con enfoque de igualdad (Ministerio de Finanzas, Subsecretaría de Política Fiscal, Dirección Nacional de Equidad Fiscal, 2016, p. 4).

Respecto de los recursos asignados por eje de igualdad (Tabla 3), el Ministerio de Finanzas afirma:

En cuanto a la participación de los ejes dentro del total de recursos asignados a igualdad, se destacan los ejes de género, adulto/a mayor y discapacidades que tuvieron participaciones de 55,10%, 30,83% y 13,93%, respectivamente. Es decir, que estos tres ejes alcanzaron una participación de 99,86% del total de recursos para la igualdad. El restante 0,14% se distribuyó entre los restantes ejes para la igualdad (Ministerio de Finanzas, Subsecretaría de Política Fiscal, Dirección Nacional de Equidad Fiscal, 2016, p. 5).

**Tabla 3: Recursos por eje de igualdad (Enero - Diciembre 2016)**

Eje	Presupuesto inicial (a)	Presupuesto codificado (b)	Presupuesto devengado (c)	Ejecución ( $d=c/b*100$ ) (%)	Participación (presup.devengado) %
Género	\$ 483 458 141	\$ 523 798 330	\$ 520 927 801	99,45%	55,10%
Discapacidades	\$ 113 379 509	\$ 131 652 885	\$ 131 648 183	100,00%	13,93%
Interculturalidad	\$ 573 957	\$ 432 750	\$ 183 090	42,31%	0,02%
Movilidad Humana	\$ 769 997	\$ 1 061 750	\$ 1 047 362	98,64%	0,11%
Niñez y Adolescencia	\$ 477 890	\$ 61 273	\$ 58 809	95,98%	0,01%
Juventud	\$ 322 868	\$ 49 205	\$ 48 038	97,63%	0,01%
Adulto Mayor	\$ 281 978 996	\$ 296 122 224	\$ 291 439 586	98,42%	30,83%
<b>Total</b>	<b>\$ 427 806 124</b>	<b>\$ 487 278 708</b>	<b>\$ 761 017 182</b>	<b>632,43%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas del Ecuador, E-Sigef

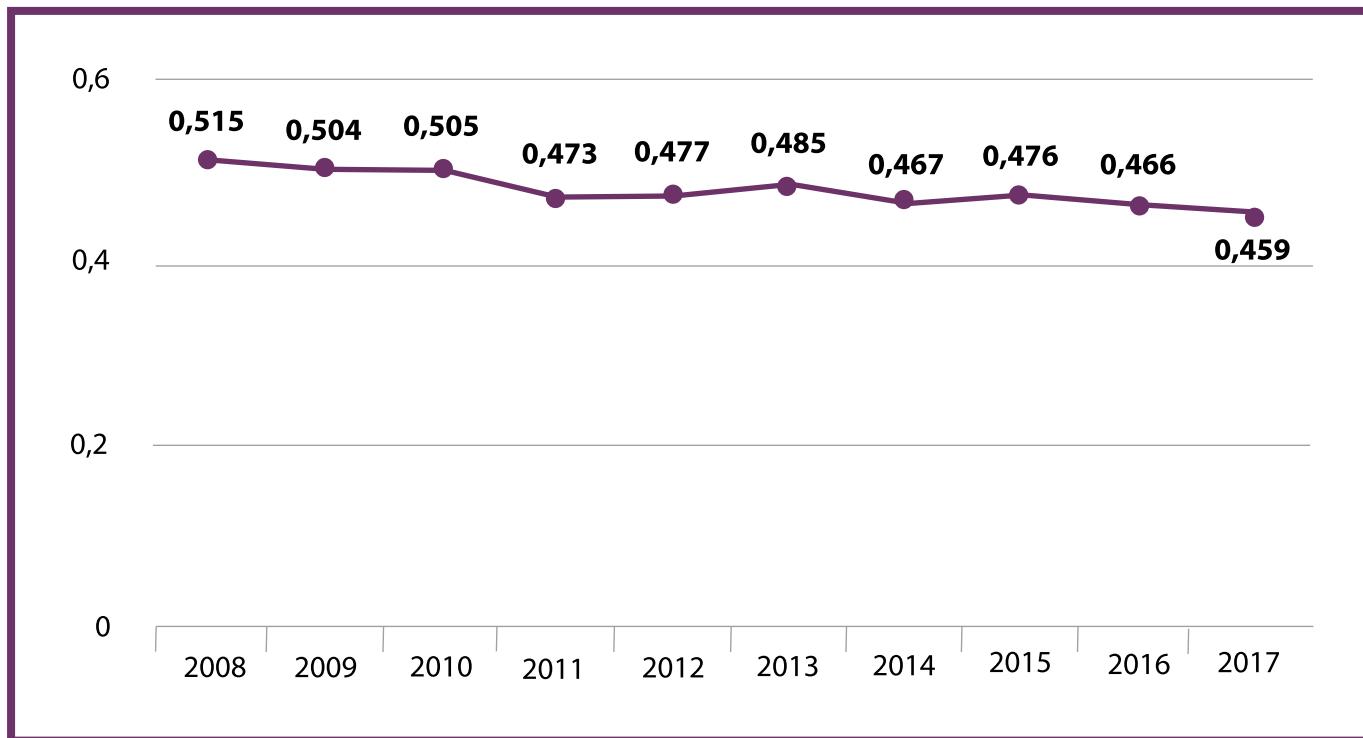
Elaboración: Ministerio de Finanzas, Subsecretaría de Política Fiscal, Dirección Nacional de Equidad Fiscal, 2016

## 5.2. Sobre las condiciones de pobreza

El país ha experimentado en los últimos años una tendencia descendente en cuanto a la desigualdad: de 0,5 en el 2007 a 0,4 en el 2016, en el Índice de Gini;<sup>20</sup> el

cual indica que si un país se acerca a cero, es más equitativo y la pobreza disminuye (Gráfico 5).

**Gráfico 5: Coeficiente de Gini<sup>20</sup> del ingreso**

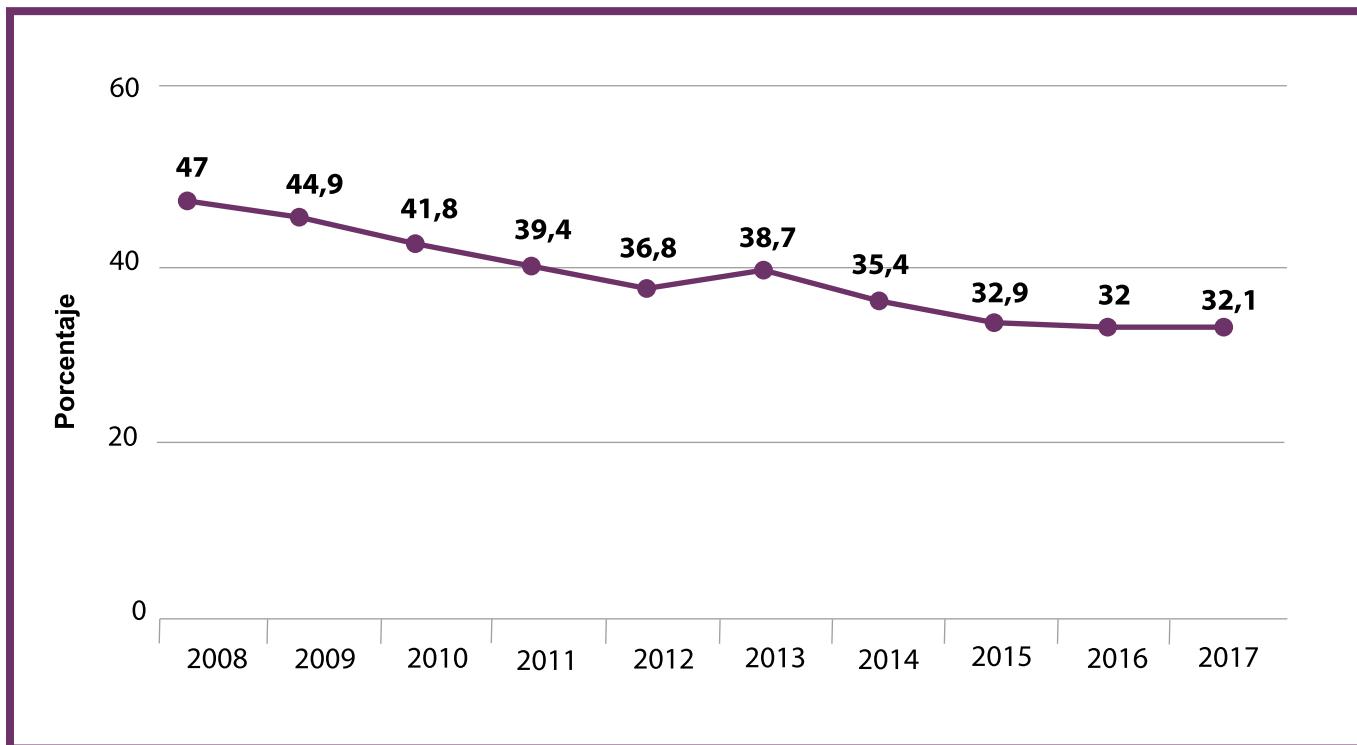


**Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)- Encuesta Nacional de Empleo Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Coeficiente de Gini  
Elaboración: Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social (SICES), 2017**

<sup>20</sup> "El índice de Gini es una de las herramientas más utilizadas para medir desigualdad, debido a su fácil interpretación. Es una valoración cuantitativa del grado de desigualdad relativa en el acceso a un recurso y es útil para analizar la evolución de la desigualdad en el tiempo o el grado relativo de desigualdad entre regiones o grupos sociales" (SICES, 2017).

El Gráfico 6 permite observar cómo en los últimos años el país ha experimentado una tendencia descendente en cuanto a la pobreza por necesidades básicas insatisfechas: ha pasado del 47% de pobreza en el 2008, al 32,1% en 2017.

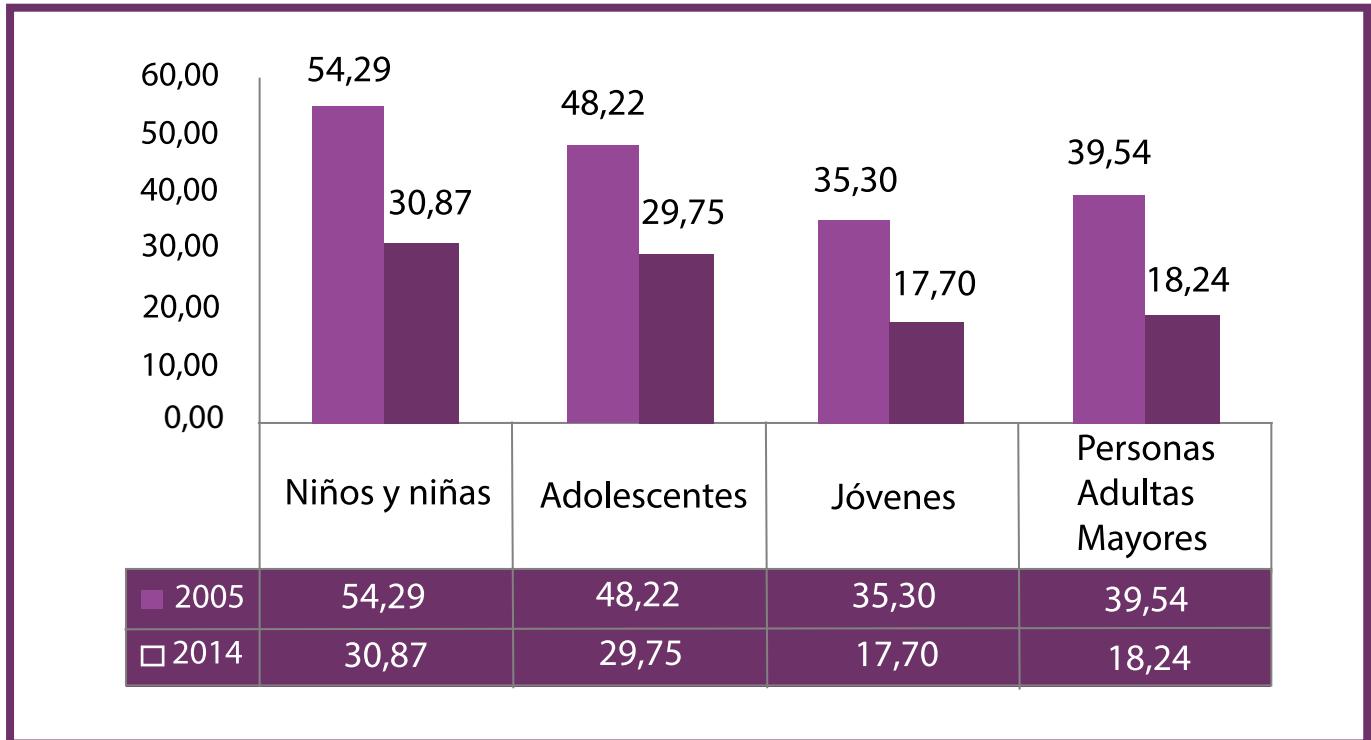
**Gráfico 6: Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)–  
Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. (ENEMDU). Porcentaje  
Elaboración: SICES, 2017

Según cifras oficiales, entre los años 2005 y 2014 la reducción de la pobreza por ingresos en niñas, niños y adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores registra un promedio de 19% (Gráfico 7).

**Gráfico 7: Incidencia de la pobreza por ingresos**



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), 2017  
 Elaboración: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional

## 6. La participación ciudadana como metodología de trabajo en la construcción de la ANII 2017–2021



Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social y democrático. Su soberanía reside en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad y se ejerce a través de los órganos del poder público y las formas de participación directa, previstas en la Constitución (artículo 1). En este sentido, reconoce a la participación ciudadana como un derecho, una garantía constitucional y un mecanismo:

- Es un derecho de la ciudadanía el participar en todos los asuntos de interés público, que se ejerce a través de los mecanismos de la democracia directa, representativa y comunitaria (artículos 61 y 95). Este derecho se reconoce, de forma específica, a personas adultas mayores (artículo 38); niñas, niños y adolescentes (artículo 45); y, jóvenes (artículo 39).
- Es una garantía constitucional para el ejercicio de los derechos (artículos 61 y 85), pues establece que es

obligación del Estado garantizar la participación de las personas, las comunidades, los pueblos y las nacionalidades en la formulación, la ejecución, la evaluación y el control de las políticas públicas.

- Es un mecanismo de exigibilidad y control social (artículo 95), al señalar que las ciudadanas y los ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y la gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad –y de sus representantes–, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

Para garantizar este derecho, la Constitución de la República (artículos 100 y 278) dispone que se establecerán mecanismos, en todos los niveles de gobierno, que aseguren la participación de la ciudadanía en la formulación de la política pública.

La Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional (ANII) es parte del Sistema de Planificación Nacional. Constituye un conjunto de propuestas de políticas públicas con enfoque de derechos y de referencia obligatoria para toda la política pública nacional; por ello, su formulación debe contemplar un proceso de participación ciudadana.

En este marco, la metodología de formulación de la ANII, para el período 2017–2021, se planteó en un proceso participativo en todas sus fases. El proceso contó con la participación de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores, con énfasis en el trabajo con los consejos consultivos (CConsultivos),

nacionales y territoriales, vinculando su actoría en el ciclo de la política pública. La construcción de la Agenda se desarrolló en cuatro fases: diagnóstico; formulación de las políticas públicas; aprobación de la Agenda; y socialización y difusión.

Para las fases de diagnóstico y formulación, desde el mes de mayo de 2017, se trabajó, junto con los técnicos territoriales del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII), en el levantamiento de información con niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores. Y, se contó con la participación de secretarios técnicos de los consejos cantonales de protección de derechos.

A nivel nacional, se realizaron 46 talleres con 1 459 personas: 480 niñas, niños y adolescentes, 421 jóvenes y 558 personas adultas mayores. Los talleres se llevaron a cabo en 22 provincias del país, excepto en las provincias de Sucumbíos y Galápagos.

**Tabla 4: Número de talleres y número de participantes en los talleres territoriales**

Zonas de planificación	Provincias	N.º de Talleres	Niñas, niños y adolescentes	Jóvenes	Personas adultas mayores	Total de participantes
<b>Zona 1</b>	Carchi	3	41	40	75	306
	Imbabura	2	35	20	35	
	Esmeraldas	3	20	20	20	
<b>Zona 2</b>	Napo	1	10	5	5	36
	Orellana	3	8	4	4	
<b>Zona 3</b>	Cotopaxi	1	7	7	7	129
	Tungurahua	1	11	3	25	
	Chimborazo	1	9	10	5	
	Pastaza	1	15	15	15	
<b>Zona 4</b>	Sto. Domingo de los Tsáchilas	1	12	12	12	91
	Manabí	1	27	14	14	
<b>Zona 5</b>	Bolívar	2	24	10	9	317
	Los Ríos	2	34	16	21	
	Guayas	2	74	52	52	
	Santa Elena	1	4	8	13	
<b>Zona 6</b>	Azuay	2	40	40	60	280
	Cañar	4	20	20	20	
	Morona Santiago	3	20	20	40	
<b>Zona 7</b>	El Oro	4	35	52	63	267
	Loja	4	22	35	35	
	Zamora	1	5	10	10	
<b>Zona 9</b>	Pichincha	3	7	8	18	33
<b>TOTAL</b>		<b>46</b>	<b>480</b>	<b>421</b>	<b>558</b>	<b>1 459</b>

*Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII), 2017  
Elaboración: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII), 2018*

Adicionalmente, el CNII efectuó, en el mes de mayo de 2017, una encuesta en línea<sup>21</sup> con el propósito de recoger percepciones y propuestas de todos los grupos generacionales, sobre el cumplimiento y el ejercicio de los derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores en el acceso a los servicios públicos (Anexo 2: Resultados de la encuesta). Esta encuesta estuvo disponible hasta el mes de junio de 2017 y registró 24 653 respuestas.

Al analizar las percepciones de los asistentes, se consideró importante incluir los resultados de la rendición de cuentas públicas<sup>22</sup> que realizó el CNII

en el mes de mayo de 2017, con el objetivo de “deliberar para evaluar públicamente la gestión del Consejo con los sujetos de derechos, para escuchar sus opiniones e integrarlas en el que hacer institucional” (CNII, 2017, p. 1).

El diagnóstico incluye, también, la opinión de expertos y/o académicos sobre la situación actual de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores. Para ello, se organizaron tres conversatorios sobre diversos temas que afectan, de forma directa, la vida de los mencionados grupos de población (Anexo 3: Opiniones de las personas entrevistadas).

---

<sup>21</sup> Disponible en el enlace: <https://goo.gl/forms/optVg9LoBI7iAwYW2>

<sup>22</sup> El proceso de rendición de cuentas se fundamenta en la Constitución de la República (artículos 61, 95 y 100 numeral 4); la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (artículo 7); la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (artículos 89 y 95); y, la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (artículos 4 y 9 numeral 2).

## 7. Propuesta metodológica para la priorización de las políticas<sup>25</sup>



La información cuantitativa para el diagnóstico recopiló datos estadísticos de diversas instituciones estatales, especialmente del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y del Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social del Ecuador (SICES).

Con respecto a la fuente de la información sobre los planes, los programas y los proyectos estatales, el 19 de mayo de 2017, se realizó un taller con los representantes de las direcciones de planificación.

En el proceso de construcción de la Agenda, el CNII trabajó con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), los cuatro consejos nacionales para la igualdad y los consejos consultivos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores.

A inicios del mes de julio de 2017, se presentó el documento de diagnóstico, que fue aprobado y constituyó la base para la estructura del informe. Se trabajó en la

elaboración de las propuestas de políticas, acciones, responsables y modelo de gestión, sobre la base del documento Directrices Técnicas para la Elaboración de las Agendas Nacionales para la Igualdad, producido por SENPLADES.

Una vez formuladas las propuestas de políticas, se recibió retroalimentación y observaciones de técnicos nacionales y territoriales del CNII, representantes de los consejos cantonales de protección de derechos y de los consejos consultivos de niñas, niños, adolescentes,<sup>23</sup> jóvenes y personas adultas mayores,<sup>24</sup> y además, recomendaciones de SENPLADES.

Finalmente, el CNII efectuó una validación de la ANII con organizaciones y personas que trabajan en la defensa de derechos de niñas, niños y adolescentes y con organizaciones de jóvenes, que presentaron sus recomendaciones. La Secretaría de la Juventud y la Subsecretaría de Atención Intergeneracional del MIES aportaron con recomendaciones a las propuestas relacionadas con estos grupos de la población. La ANII fue presentada a consejeros de este organismo, quienes aprobaron la Agenda en julio de 2018.

Conforme se ha señalado, para el ejercicio de la igualdad material es indispensable contextualizar las decisiones y las políticas públicas, de tal manera que respondan a las diferencias, las exigencias y las condiciones de cada grupo, y orienten sus decisiones “hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales”, según lo previsto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP).

<sup>23</sup> Observaciones remitidas por Henry Marzano, presidente actual del Consejo Consultivo Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes, el 19 de diciembre de 2017.

<sup>24</sup> Aportes de los consejos consultivos de jóvenes y personas adultas mayores a las políticas de la ANII 2017-2021, el 26 y 27 de octubre de 2017, en la ciudad de Baños.

<sup>25</sup> La propuesta ha sido diseñada por Juan Montaña, en el marco del proceso de revisión de la ANII, junto con el equipo directivo y técnico del CNII.

La priorización de las políticas y las estrategias planteadas en la ANII se sustentan en los mandatos constitucionales referidos en esta Agenda. En este sentido, es necesario mirar específicamente a los sujetos cuyos derechos deben ser cumplidos a través de este instrumento, y, por tanto, las especificidades que deben asegurarse a cada uno, con el propósito de avanzar hacia la igualdad material. Esto implica superar el formalismo de la igualdad y generar el mencionado avance, a través de políticas, programas, estrategias y mecanismos.

El abordaje de la ANII por grupo etario permite –desde el reconocimiento de las condiciones y las necesidades específicas que tiene cada uno, en razón de su edad– identificar las brechas para el ejercicio de sus derechos y generar las condiciones que aseguren su protección integral y la sostenibilidad de las políticas, construyendo las interrelaciones generacionales necesarias para asegurar la progresividad en la protección de los derechos humanos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda Una Vida establece que las agendas nacionales para la igualdad: “tienen como objeto proponer estrategias para la incorporación de los enfoques de igualdad en los planes sectoriales, con la finalidad de conseguir la reducción de brechas socioeconómicas y la garantía de derechos sin discriminación” (SENPLADES, 2017b, p. 127). Para el efecto, el CNII reconoce la necesidad de “construir un instrumento de jerarquización, sin olvidar el ideal de la generalidad de la ley y la política, que permita atender prioritariamente a aquellas personas que por su condición de vulnerabilidad social más lo necesitan” (Montaña, 2018).

En este sentido, plantea criterios para priorizar las propuestas (políticas, programas, estrategias), considerando las principales problemáticas que afectan el ejercicio de derechos de estos grupos de población.

Desde esta perspectiva, la ANII plantean cuatro criterios de priorización (Tabla 6).

El primer criterio se refiere a la garantía de los derechos específicos de cada uno de los grupos de población, y, de la mano con la especificidad, el CNII debe considerar aquellas situaciones que constituyen amenaza o vulneración de los derechos. En ese sentido, se prestará especial atención a las víctimas, para formular propuestas que los protejan de mejor manera.

El segundo criterio está vinculado con la pertinencia; es decir, la relación directa de la propuesta con el derecho a la igualdad. La pertinencia exige contar con información cuantitativa y cualitativa sobre el cumplimiento de los derechos específicos, que son responsabilidad del CNII, referida a la población así como a las políticas públicas existentes (o no), los programas, los servicios y el presupuesto. De esa manera, es posible contar con una valoración efectiva y real de la pertinencia de la política.

Los dos criterios anteriores permiten disponer de un primer avance para la “preselección de brechas”, sobre las cuales se trabajará.

El tercer criterio tiene que ver con la existencia de demanda ciudadana, que responde, por un lado, a la demanda de servicios o acciones desde la ciudadanía y la oferta del Estado. Es un parámetro cualitativo. Por otro lado, responde a los resultados de las propuestas planteadas desde la ciudadanía a través de los diferentes mecanismos de participación.

El cuarto criterio indica que será necesario considerar el enfoque de género e interseccionalidad.

**Tabla 5: Matriz de criterios de incidencia en la formulación de la política**

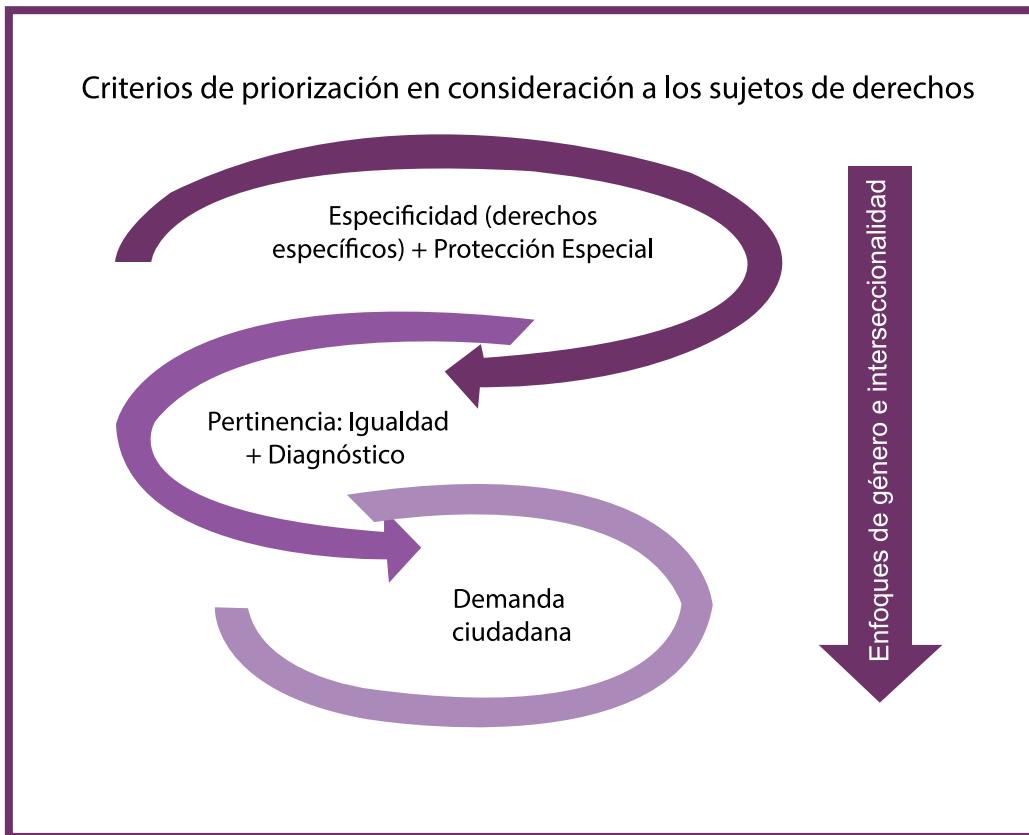
N.º	Criterio	Contenido del criterio
1	<b>Especificidad</b>	El CNII se concentrará en formular, observar y evaluar políticas públicas relacionadas con los derechos específicos de su población objeto.
2	<b>Prioridad de la protección especial</b>	El CNII dará prioridad a la atención, la protección y la reparación de las amenazas o las violaciones de derechos, a las personas titulares del derecho a la protección especial.
3	<b>Pertinencia</b>	Diagnóstico de la situación de los derechos (brechas) y de la implementación de la política pública. <sup>26</sup>
4	<b>Demanda ciudadana de la política pública</b>	Parámetro cualitativo que mide el alcance y el ámbito de aplicación de las medidas que se deben tomar y su importancia frente a las demandas ciudadanas y los casos concretos.
5	<b>Múltiple vulnerabilidad</b>	Parámetro que deberá analizarse a través de los enfoques de género e interseccionalidad, y las condiciones de la población. <sup>27</sup>

**Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII), 2018**

<sup>26</sup> El diagnóstico de la política pública consta como estrategia que debe desarrollar el CNII, para el seguimiento y la evaluación de esta Agenda; por tanto, se incluirá el diagnóstico en la elaboración de la siguiente.

<sup>27</sup> Este criterio debe ser desarrollado para el monitoreo, seguimiento y evaluación de la política pública, por lo que el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional debe formular la metodología para su valoración.

**Gráfico 8: Criterios de priorización de políticas y estrategias**



*Elaboración: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII), 2018*

Una vez aplicados estos criterios y establecida una primera priorización de políticas y estrategias, la siguiente tarea es elaborar una matriz que cruce competencias del CNII con derechos específicos por grupo poblacional y necesidades concretas. En todos los casos, se implementarán las atribuciones de transversalización, seguimiento, evaluación y observancia.

Hecho este ejercicio, es necesario identificar los responsables institucionales de las políticas que permiten responder en cada caso a las necesidades de los grupos de población, que son responsabilidad del CNII.

**Tabla 6: Matriz de entidades responsables de derechos y necesidades no resueltas por grupos de población**

<b>Población objetivo</b>	<b>Derecho específico</b>	<b>Necesidad concreta no resuelta</b>	<b>Entidad responsable</b>
<b>Niñas, niños</b>	Supervivencia Protección especial	Violencia sexual Desnutrición/Malnutrición infantil, 0 a 3 años	Ministerio de Salud MIES GAD
<b>Adolescentes</b>	Protección especial Educación Salud sexual y salud reproductiva	Deserción escolar Embarazo adolescente Violencia en planteles educativos Suicidio adolescente	MIES MINEDUC MSP
<b>Jóvenes</b>	Educación/Formación Trabajo Protección	Falta de formación técnica Desempleo juvenil Suicidio	MT MINEDUC SENECYT SERCOP GAD
<b>Adultos mayores</b>	Protección especial Vida digna Salud	Maltrato Violencia económica Falta de cuidado Abandono	MIES MSP

*Elaboración: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, (CNII) 2018*

El desarrollo de estas matrices posibilita definir las prioridades del CNII en materia de formulación de la política. Al ser una propuesta nueva, puesto que redefine la Agenda, y al establecer políticas específicas para cada grupo de población, no se cuenta con información completa para cada uno de los grupos etarios, lo que se traduce en una acción prioritaria del CNII para este período, conforme consta en el Modelo de Gestión.

La ANII prioriza políticas y estrategias para cada grupo etario, para el nivel central, descentralizado y desconcentrado, e incidirá en los distintos instrumentos de planificación para su implementación

El modelo de gestión de la agenda incluye criterios para la construcción del sistema de información, previsto en la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI), que permita el seguimiento y la evaluación de la Agenda, la efectividad de las propuestas definidas y las políticas universales contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

**“Las personas y los grupos sociales tienen derecho a ser iguales cuando la diferencia los inferioriza, y el derecho a ser diferentes cuando la igualdad los descaracteriza”.**

**(Boaventura De Sousa Santos)**



# Capítulo de Niñas y Niños

# 1. Caracterización de la población de niñas y niños



La Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 1, señala que, para los efectos de su aplicación, “se entiende por niño a todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad” (Fondo de Naciones Unidas para la Niñez [UNICEF], 2006, p. 10). En Ecuador, el Código de la Niñez y Adolescencia define como “niño o niña a la persona que no ha cumplido doce años” (artículo 4).

Niñas y niños son aquellas personas que están en proceso de crecimiento y desarrollo. Por su especial situación, relacionada con la edad, no han alcanzado el suficiente grado de madurez para ejercer su autonomía. Ello los coloca en una situación especial de vulnerabilidad –en razón de la dependencia que nace de las necesidades de cuidado y protección, a la que tienen derecho– respecto de las personas adultas, tanto en los espacios familiares, escolares, sociales y comunitarios como en los públicos y privados, que exigen una protección especial por parte de su familia, el Estado y la sociedad.

La llamada primera infancia,<sup>28</sup> comprendida entre los 0 y 5 años de edad, es una etapa decisiva en el proceso de desarrollo físico, intelectual y emocional de niñas y niños. Es, además, la etapa de mayor vulnerabilidad por el grado de dependencia que tienen principalmente respecto de su familia. El afecto, la atención, el cuidado y la protección son necesarios para su desarrollo integral; así, su entorno familiar tiene un papel fundamental.

En el marco de su proceso de desarrollo y adquisición de autonomía, sus relaciones y espacios cotidianos se amplían, desde la familia a la comunidad y la escuela. Todos son espacios esenciales en su crecimiento y su desarrollo del aprendizaje, el descubrimiento, la creatividad y el juego. En esta etapa, se aprende el relacionamiento con los demás.

En Ecuador, a pesar de la vigencia de una legislación que los reconoce como sujetos plenos de derechos,<sup>29</sup> y que dispone la obligación del Estado, la sociedad y la familia de asegurar su ejercicio –atendiendo a su interés superior, al tiempo que establece la prevalencia de sus derechos sobre los de las demás personas (Constitución de la República del Ecuador, artículo 44)–, niñas y niños continúan viviendo en una particular situación de desigualdad y violencia. Esto da cuenta del limitado avance en la comprensión de las referidas declaraciones, determinado por concepciones sociales, económicas y culturales.

<sup>28</sup> La palabra “infancia” viene del latín *infans* que significa “el que no habla”. Existen teorías críticas que argumentan que todos los sujetos a lo largo de su ciclo de vida están inmersos en el lenguaje y se comunican en diversas formas más allá del habla.

<sup>29</sup> Ver capítulo: Fundamentos Generales.

## 2. Diagnóstico



En Ecuador, de acuerdo con las proyecciones de población realizadas sobre la base de los censos anteriores y la tasa de fecundidad, niñas y niños representan 24% del total de ecuatorianos y ecuatorianas (INEC, 2010); 48% son niñas y 52% niños; 64% de niñas y niños viven en la zona urbana y 36%, en la zona rural (INEC, diciembre 2017); 9% de la niñez ecuatoriana se autodefine como indígena; 8% como afro-ecuatoriana;

7% como montubia; y 76% como mestiza (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional [CNII], Plan Internacional, Observatorio Social del Ecuador [OSE] y Fondo de Naciones Unidas para la Niñez [UNICEF], 2014, p. 44). Las tendencias de población evidencian que, en el futuro, el porcentaje de niñas y niños se reducirá, modificando la pirámide poblacional.<sup>30</sup>

**Tabla 7: Datos de la población**

Rango de edad	Urbana	Rural	Total general
Niños	1 345 627	747 475	2 093 102
Niñas	1 244 754	683 623	1 928 377
<b>Total</b>	<b>2 590 381</b>	<b>1 431 098</b>	<b>4 021 479</b>

*Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo-ENEMDU (Diciembre, 2017)  
Elaboración: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2018*

<sup>30</sup>Según la información del INEC, Proyecciones de la Población 2010–2020, desde 2010 hasta 2018, el porcentaje de niñas y niños se habría reducido en 2%, esto es, de 26 a 24%, respecto de la población total.

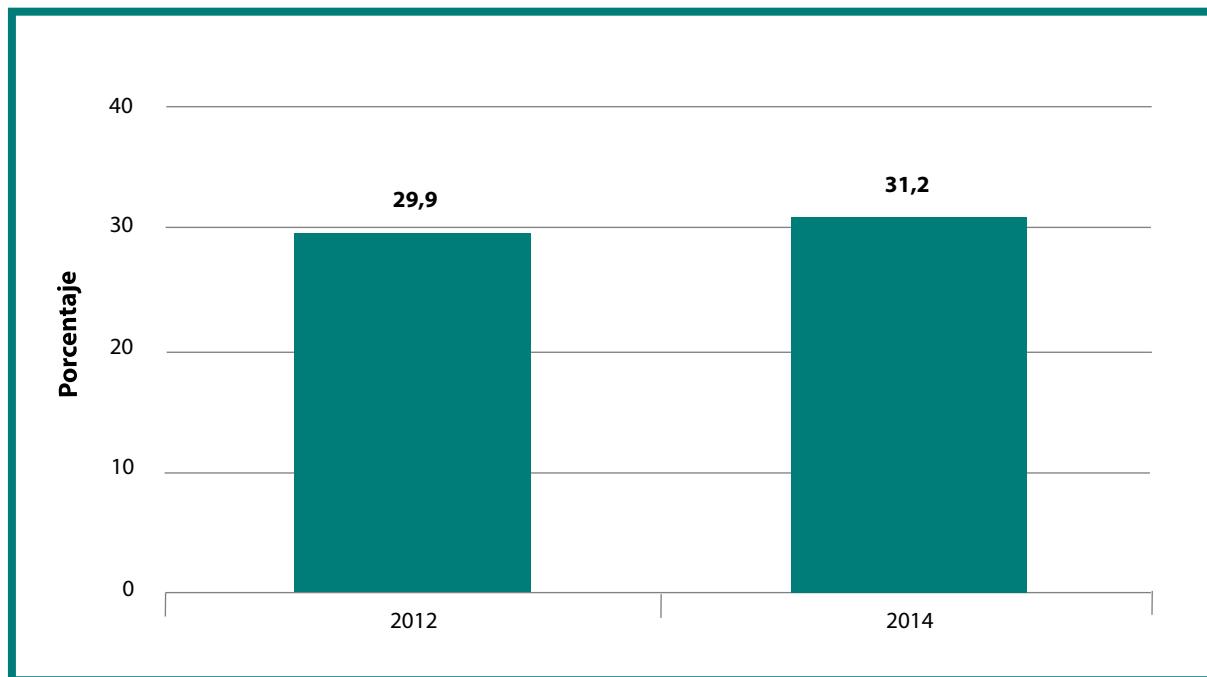
Se estima que 17,43% de niñas y niños se encuentran en situación de pobreza y 11,70% en extrema pobreza (INEC, diciembre 2017).

Además, 2% de niñas, niños y adolescentes son hijas e hijos de padres y madres que han migrado; 25 000 niñas, niños y adolescentes son inmigrantes: “por lo general esta inmigración proviene de Colombia (17 629), España (11 670), Estados Unidos (9 196) y, en menor medida, de Perú, Italia, Venezuela, Cuba, China, Haití, Afganistán y Pakistán (en total, dentro de este último grupo se registran 7 505 niños y niñas)”; 21 000 son emigrantes (CNII et al., 2014).

La información de la Encuesta de Condiciones de Vida muestra que, al año 2014, 96,6% de nacimientos en Ecuador contaban con asistencia profesional durante el parto; y 43% de niñas y niños menores de 6 meses se alimentaba solamente de pecho materno (INEC-SICES, 2017).

La misma encuesta del INEC afirma que la prevalencia de la desnutrición crónica en niñas y niños menores de 5 años, al año 2014, era de 23,9%, y la desnutrición global de 4,8%. Estos porcentajes tendrían un descenso cercano a dos puntos, frente al año 2012. En el período indicado, se registra un 31,2% de niñas y niños de 5 a 11 años con problemas de malnutrición por sobrepeso y obesidad.

**Gráfico 9: Población con sobrepeso y obesidad**



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), 2014  
 Elaboración: Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social (SICES)

Un problema adicional que amerita atención tiene que ver con el VIH en niñas y niños, dada la necesidad de prevención y atención especializadas. A diciembre de 2015, el MIES tenía registradas 362 personas menores

de 14 años que recibían el bono Joaquín Gallegos Lara. Por otro lado, estadísticas del Ministerio de Salud Pública (MSP) informan que, a 2016, se habrían registrado más de 50 casos de niñas y niños con VIH.

**Tabla 8: Total de nuevos casos de personas con VIH**

Grupo de edad	Hombres	Mujeres
Población de 0 a 1 año	7	6
Población de 2 a 4 años	12	10
Población de 5 a 9 años	6	8
Población de 10 a 14 años	10	16

**Fuente: Ministerio de Salud Pública. Estadísticas de VIH (2016)**  
**Elaboración: Ministerio de Salud Pública (2016)**

En relación con el derecho a vivir en familia (2014): “5% de niños y niñas no viven con su padre ni su madre biológicos en sus primeros años, y 6%, entre sus 6 y 11 años”. En estas cifras, se encuentran provincias con un porcentaje mayor al nacional:

Esto sucede sobre todo en cuatro de las cinco provincias de la Costa (Los Ríos, Manabí, El Oro y Esmeraldas) y en dos de la Sierra (Loja y Cañar). En esta última provincia, el porcentaje es el mayor del país (17%), lo que resulta consistente con la alta migración que ahí se registra.

En contraste, Pichincha es la provincia con el menor porcentaje de niños, niñas y adolescentes que viven sin su padre ni madre biológicos (3%) (CNII et al., 2014, p. 85).

De acuerdo con un estudio desarrollado por el MIES, en los años 2012-2013, en entidades públicas y privadas de acogimiento institucional, distribuidas en nueve provincias del país, 4 511 niñas, niños y adolescentes se encontraban en estas entidades. El trabajo realizado permitió:

Esclarecer la situación legal de 1 680 niños y niñas; 322 obtuvieron la declaratoria de adoptabilidad; 440 salieron de las entidades con un proceso de autonomía. Por una medida de reinserción familiar, 1 383 niños regresaron con sus familias. Asimismo, se identificó que 686 no tenían procesos definidos y requerían atención y seguimiento especial (...) A partir del seguimiento y el análisis realizado en el año 2014, de la población de 2 585 niñas y niños que permanecían en acogimiento, 947 esclarecieron su situación legal, 151 obtuvieron la declaratoria de adoptabilidad y 796 regresaron con sus familias con una medida de reinserción familiar.

En este proceso se logró esclarecer 99% de procesos legales, el restante 1% correspondió a niños y niñas con ingreso reciente (República de Ecuador, 2016, p. 21).

Sin embargo, la información del MIES refiere que, al año 2016, existen más de 3 000 niñas, niños y adolescentes en programas de acogimiento, sea familiar o institucional; la mayoría, en el segundo tipo de programas referidos (Tablas 10 y 11).

**Tabla 9: Acogimiento familiar para niños, niñas y adolescentes**

Grupo de edad	Años	Total
<b>Niñas, niños y adolescentes que han sido vulnerados en sus derechos o privados de su medio familiar, y han recibido una medida legal por el juez competente</b>	2015	980
	2016	1 096

*Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)  
Elaboración: Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social (SICES)*

**Tabla 10: Acogimiento Institucional para niños, niñas y adolescentes - Casa hogar**

Grupo de Edad	Años	Total
<b>Niñas, niños y adolescentes que han sido vulnerados en sus derechos o privados de su medio familiar, y han recibido una medida legal por el juez competente.</b>	2015	2 071
	2016	2 151

*Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)  
Elaboración: Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social (SICES)*

El mismo estudio informa que, del total de niñas, niños y adolescentes que viven en situación de acogida, 41% tenían entre 5 y 11 años de edad; 39%, entre 12 y 18 años; y 17%, de 0 a 4 años. Eso quiere decir que niñas y niños de 0 a 11 años en acogimiento representaban 58%. Asimismo, datos publicados por el MIES, en 2015, señalan que casi la mitad de niñas, niños y adolescentes en acogimiento institucional han permanecido con esta medida de protección entre 1 y 4 años; mientras que 20% han permanecido 5 años o más (República de Ecuador, 2016).

En lo concerniente al apoyo y el fortalecimiento a las familias —previstos como una obligación del Estado, tanto en los instrumentos internacionales de derechos humanos como en la Constitución de la República—, se reporta que el MIES ha desarrollado un amplio proceso con madres y padres de familia para reflexionar sobre los derechos, la crianza y el buen trato, lo que ha permitido consolidar:

En 2015, las 'Escuelas de Familia', en las que participan en la actualidad alrededor de 200 000 madres y padres de familia"; y, en el caso de quienes reciben el Bono de Desarrollo Humano, se les motiva "a cumplir con su responsabilidad de mantener a sus hijas e hijos en la escuela, acudir periódicamente a los servicios de salud y cuidar de su crianza y afectividad. (República de Ecuador, 2016, p. 20).

La necesidad de reforzar los espacios familiares se evidencia en la información, del año 2012, de las Unidades de Atención de la Familia del MIES, que reportan haber atendido 17 370 casos de violencia contra niñas, niños y adolescentes. Del total de casos, aquellos que cuentan con mayor cantidad de denuncias fueron, en orden: negligencia, maltrato psicológico y maltrato físico, seguidos por abuso sexual<sup>31</sup> (CNII et al., 2014, p. 76).

---

<sup>31</sup> Al respecto, es necesario diferenciar en las estadísticas el abuso sexual, que es una forma de violencia sexual. Este dato de abuso sexual no permite esta diferenciación y, por tanto, limita la toma de decisiones de política pública.

**Tabla 11: Número atenciones por violencia realizadas por la Unidades de Atención de la familia del MIES, 2012**

Provincia	Abuso sexual	Negligencia	Maltrato físico	Maltrato institucional	Maltrato psicológico	Violencia intrafamiliar	Total
Azuay	37	817	278	14	370	128	<b>1 644</b>
Bolívar	48	57	122	1	58	3	<b>289</b>
Cañar	1	26	30	-	33	2	<b>92</b>
Carchi	24	257	190	1	307	13	<b>792</b>
Cotopaxi	41	39	38	1	17	11	<b>147</b>
Chimborazo	19	72	44	30	276	4	<b>445</b>
El Oro	91	844	242	43	653	38	<b>1 911</b>
Esmeraldas	33	49	38	6	27	13	<b>166</b>
Guayas	4	127	13	3	36	7	<b>190</b>
Galápagos	402	879	436	42	632	174	<b>2 565</b>
Imbabura	18	202	119	8	91	9	<b>447</b>
Loja	27	621	256	26	338	63	<b>1.331</b>
Los Ríos	62	556	165	9	231	1	<b>1 024</b>
Manabí	190	1.093	391	21	406	125	<b>2.226</b>
Morona Santiago	56	323	104	14	124	102	<b>723</b>
Napo	18	92	70	2	159	12	<b>353</b>
Orellana	6	76	30	-	25	15	<b>152</b>
Pastaza	52	181	44	-	56	66	<b>399</b>
Pichincha	67	337	181	35	242	45	<b>907</b>
Santa Elena	53	104	43	3	68	6	<b>277</b>
St. Domingo Tsáchilas	44	112	79	1	36	9	<b>281</b>
Sucumbios	12	94	56	7	70	19	<b>258</b>
Tungurahua	12	102	47	11	117	11	<b>300</b>
Zamora Chinchipe	26	259	115	12	23	16	<b>451</b>
<b>País</b>	<b>1 343</b>	<b>7 319</b>	<b>3 131</b>	<b>290</b>	<b>4 395</b>	<b>892</b>	<b>17 370</b>

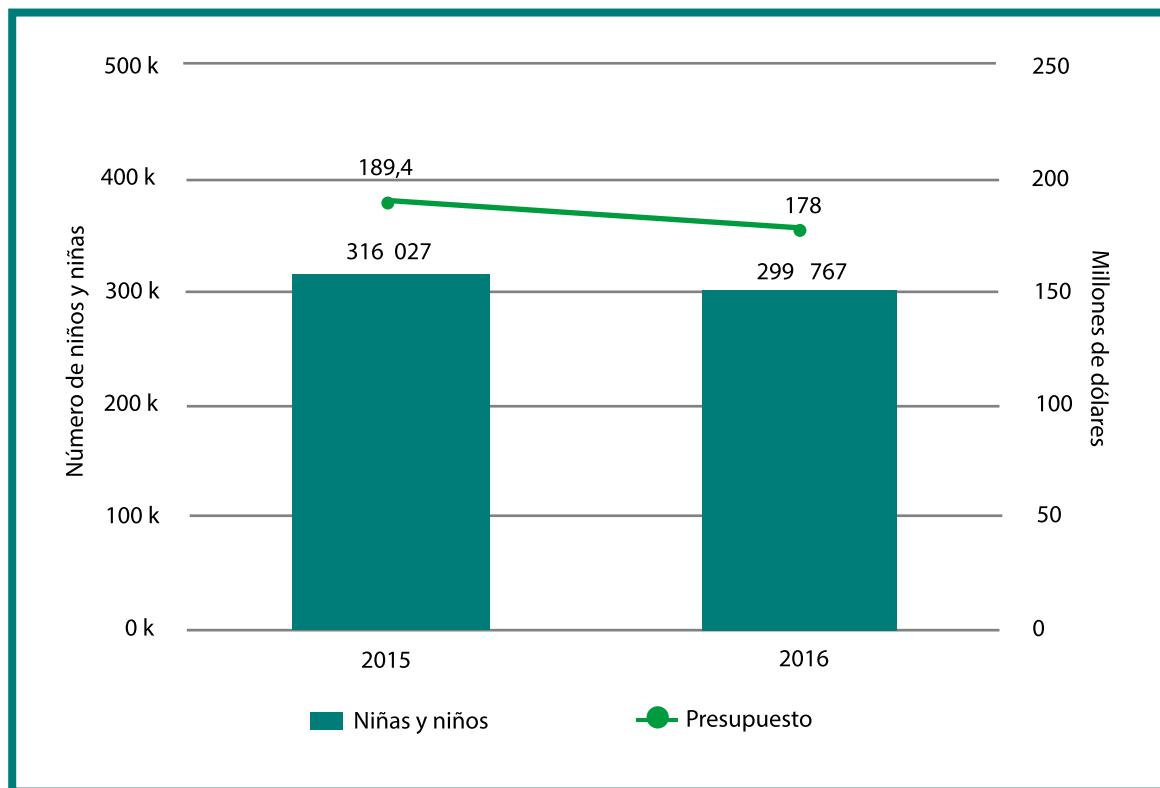
Fuente: La Niñez y Adolescencia en el Ecuador Contemporáneo. Avances y brechas en el ejercicio de derechos, p. 76, 2014

El informe antes señalado afirma que:

Esta información tan solo constituye un reflejo parcial de lo que padecen los niños y las niñas, pues remite a situaciones registradas porque se recurrió a la ayuda del Estado. Sin perder de vista este alto subregistro de la diversidad de formas de violencia denunciadas, la más llamativa es la negligencia. Esto implica que 42% de las razones de violencia grave responden al hecho de que los niños y las niñas no son debidamente cuidados en sus hogares (CNII et al., 2014, p. 76).

Respecto del desarrollo infantil y cuidado de niñas y niños menores de 5 años, el MIES reporta que, al año 2016, cerca de 300 mil asisten a programas de desarrollo infantil, impulsados por este Ministerio. Esta cifra refleja una ligera reducción frente al año 2015, conforme consta en el Gráfico 3. Al año 2014, 28,6% de niñas y niños menores de 5 años asisten a centros de cuidado diario (INEC-SICES, 2017).

**Gráfico 10: Niñas y niños que asisten a programas de desarrollo infantil**



Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social - Registro Administrativo (SII-MIES)  
Elaboración: Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social (SICES), 2017

En materia de educación, Ecuador ha efectuado importantes avances en relación con la cobertura de la educación básica. El MINEDUC y el INEC reportan, para el año 2014, un incremento en el acceso de niñas y niños de 3 y 4 años a Educación Inicial: de 21,29% en 2010 a 51,65% en 2014. La tasa neta de matrícula en Educación General Básica se ha incrementado de 93,5% en el año 2009 a 96,3% en el año 2015 (República de Ecuador, 2016, p. 39). Sin embargo, al año 2016, casi 4% de la población entre 5 y 14 años no accede a educación. Entre las principales razones identificadas están la falta de dinero, el trabajo y los quehaceres domésticos (CARE Ecuador et al., 2016, p. 172). Por otra parte, la sobreedad o rezago escolar afecta a 4,8% de niñas, niños y adolescentes entre 5 y 14 años (León, 2017, p. 35).

La violencia en el sistema educativo tiene sus propias formas. Al año 2015, el maltrato por parte de los docentes alcanza 26% (MIES, 2017). Por otra parte, en el caso de la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes, cabe señalar que todavía no se cuenta

con información homologada, cifras y estadísticas sobre la problemática. Según el Informe Mesa Espacios Libres de Violencia 18-07-2018 del Ministerio de Educación (MINEDUC), las cifras sobre violencia sexual: "(...) con corte a mayo 2018, se cuenta con 3 300 casos, de los cuales 1 677 son fuera del sistema educativo y 1 623 dentro del sistema (...)

En cuanto a los castigos por parte de docentes y autoridades, el informe La Niñez y Adolescencia en el Ecuador Contemporáneo reporta que, al año 2010, 30% de niñas, niños y adolescentes entre 5 y 17 años estaban expuestos a castigos violentos: golpes (10%); insultos o burlas (7%); privación del recreo (12%); y otras formas, como bajar las notas (36%) (CNII et al., 2014, p. 78).

Según información del MIES, se estima que en Ecuador todavía existen 300 mil niñas, niños y adolescentes que trabajan y estudian (MIES, 2017). Las cifras del INEC reflejan que el trabajo infantil de niñas y niños, entre 5 y 11 años, alcanza 2,95% del total de la población de este rango de edad.

**Tabla 12: Trabajo Infantil niños y niñas de 5 a 11 años**

Sexo	Total	% de población
Hombres	38 382	3,05
Mujeres	32 970	2,84
<b>Total</b>	<b>71 352</b>	<b>2,95</b>

*Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) (Diciembre, 2017)  
Elaboración: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII), 2018*

### 3. Análisis para la priorización de las políticas



Si bien el país ha realizado importantes avances en relación con los derechos de niñas y niños, en desarrollo infantil, educación y salud, existen problemáticas que persisten a pesar de las políticas y estrategias planteadas, y que requieren ser complementadas o fortalecidas.

La familia, en sus diversos tipos, constituye el espacio natural y fundamental para el desarrollo integral de niñas y niños, al proporcionarles elementos de estabilidad que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Madres, padres, otros integrantes de la familia y cuidadores deben asegurar su cuidado y protección. No obstante, la información disponible permite verificar que se mantienen las situaciones de negligencia y violencia.

En las consultas realizadas por el CNII a expertos, se plantea como preocupación la poca importancia que los padres y madres dan a las relaciones con sus hijas e hijos; situación que es más evidente en casos de padres y madres separados: “Un papá conoce a su hija al quinto día de nacida, y después hablamos del principio de corresponsabilidad, coparentalidad (...) La violencia surge desde ahí”(CNII, 2017).

Señalan como una condición necesaria para realizar transformaciones culturales, el trabajo directo con madres y padres sobre el cuidado de hijas e hijos, la prevención de las violencias, el conocimiento de posibles riesgos, las formas de identificarlas, y las razones por las que están normalizadas.

El apoyo a la familia debe permitir el fortalecimiento de las capacidades de cuidado y protección de sus hijas e hijos; la autonomía de aquellas; en el caso de quienes reciben transferencias monetarias, estas deben ser complementarias al desarrollo de sus capacidades, por lo que se requiere fortalecer la política con una intervención en múltiples dimensiones y una activa participación social.

Otra de las problemáticas que afectan a niñas y niños (incluyendo adolescentes) se relaciona con la privación de su medio familiar, aunque el número de niñas y niños en acogimiento se ha reducido en los últimos años. En las consultas efectuadas a expertos, se destaca la necesidad de priorizar la reinserción familiar por sobre la adopción y de fortalecer el programa de acogimiento familiar.

Parte del problema identificado consiste en que niñas y niños permanecen largos períodos de tiempo en instituciones de acogida, en el intento de asegurar su reinserción familiar; esto implica reforzar a los equipos técnicos para un trabajo integral de apoyo a las familias.

De otro lado, es necesario consolidar los conocimientos de jueces y demás operadores de justicia, para reducir la medida de protección de acogimiento institucional y resolver oportunamente, en función de los requerimientos específicos de cada caso, con base en el principio del interés superior del niño.

Así, se requiere fortalecer la administración de justicia especializada para niñas, niños y adolescentes, y una política permanente de evaluación de las resoluciones.

Las situaciones de violencia que afectan a niñas y niños se hacen extensivas al sistema educativo. Si bien el acceso a la educación se ha incrementado sustancialmente, conforme consta en el diagnóstico, persisten situaciones de maltrato y violencia desde docentes y autoridades. La violencia sexual se ha evidenciado, en los últimos años, como una problemática que continúa en contra de este grupo de la población. El combate a la violencia contra niñas y niños demanda estrategias coordinadas de diferentes actores, lo que hace necesaria la articulación de los servicios de educación, salud, inclusión social y justicia.

En relación con la alimentación y nutrición de niñas y niños, si bien hay una reducción en la brecha de desnutrición, se verifican problemas de sobrepeso y obesidad. Al respecto, se cuenta con políticas y programas que requieren fortalecimiento.

El trabajo infantil es una de las problemáticas que persiste en Ecuador, y tiene graves implicaciones por el riesgo que supone para su vida e integridad, sobre todo, la mendicidad y la situación de calle. Impide su desarrollo integral, pues limita el ejercicio de sus derechos, como el acceso a educación, salud, recreación y descanso, entre otros. Dada la persistencia de esta problemática, pese a que existe una política pública para la erradicación del trabajo infantil, es necesario garantizar la intersectorialidad, de manera que se incorporen y articulen las acciones del nivel nacional y descentralizado, la responsabilidad del sector empresarial y de las familias, para la protección y prevención, y la participación social para la prevención.

## 4. Matriz de políticas públicas

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Erradicar el trabajo infantil, la mendicidad y la situación de calle de niñas y niños.	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.</p> <p>1.1 Promover la inclusión económica y social; combatir la pobreza en todas sus dimensiones, a fin de garantizar la equidad económica, social, cultural y territorial.</p> <p>1.5 Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y las diversidades.</p> <p>*Erradicar el trabajo infantil de 5 a 14 años, reduciendo las cifras de 4,9% a 2,7% a 2021.</p>	<p>Plan Toda Una Vida: Menos pobreza, más desarrollo Erradicación del analfabetismo Banco del Pueblo</p> <p>Pacto con la Niñez: Sostener la reducción del trabajo infantil, erradicar el trabajo peligroso y la mendicidad.</p> <p>Pacto con la Niñez: Creación del sello empresarial por productos libres de violencia y trabajo infantil.</p>	<p><b>Objetivo 1:</b> Fin de la pobreza <b>Objetivo 10:</b> Reducción de las desigualdades <b>Objetivo 16:</b> Paz, justicia e instituciones sólidas</p>
Líneas de acción			Responsables
Diseñar y aplicar un programa intersectorial y con gobiernos autónomos descentralizados (de todos los niveles) para la prevención y erradicación del trabajo infantil, la mendicidad y la situación de calle de niñas y niños.			MIES / AME / CONGOPE / CONAGOPARE / GAD / MT / MINEDUC
Brindar atención y promover intervenciones específicas para erradicar el trabajo doméstico de niñas y niños.			MIES / MT / GAD cantonales
Dar apoyo técnico a los gobiernos autónomos descentralizados cantonales para fortalecer sus intervenciones en la erradicación del trabajo infantil, la mendicidad y situación de calle (basurales, camales, mercados, espacio público) y promover la participación social para la prevención.			MIES / AME / GAD cantonales
Articular los programas y los proyectos para la generación de capacidades, créditos, emprendimientos productivos y de comercialización, individuales o asociativos de los familiares, de las niñas y los niños, como mecanismo para evitar que vuelva a la situación de trabajo infantil, mendicidad y situación de calle.			MIES / IEPS/ BANECUADOR / MIPRO / MAG
Establecer las directrices para la inclusión educativa y permanencia de niñas y niños, que han sido retirados de trabajo infantil, mendicidad y situación de calle, territorializada en función del diagnóstico.			MINEDUC / MIES
Estrategia de observancia			
Diseñar estándares para la observancia de los servicios para erradicación de trabajo infantil implementados.			CNII / MIES
Articular el Sistema Único de Información de Trabajo Infantil y el sistema de inspecciones al Sistema de Gestión de Información para la Igualdad (temática intergeneracional).			CNII / MT

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
<p>Promover la protección y la atención especializada a niñas y niños en el sistema de justicia.</p>	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.</p> <p>1.10 Erradicar toda forma de discriminación y violencia por razones económicas, sociales, culturales, religiosas, de etnia, edad, discapacidad y movilidad humana, con énfasis en la violencia de género y sus distintas manifestaciones.</p> <p>1.12 Asegurar el acceso a la justicia, la seguridad integral, la lucha contra la impunidad y la reparación integral a las víctimas, bajo el principio de igualdad y no discriminación.</p> <p>*Reducir la tasa de congestión de 1,64% a 1,5% a 2021.</p> <p>*Reducir la tasa de pendencia de 0,64% a 0,5% a 2021.</p> <p>*Mantener la tasa de resolución entre 0,75% y 1% a 2021.</p> <p>*Incrementar el número de fiscales de 5,1 a 8 por cada 100 000 habitantes a 2021.</p> <p><b>Objetivo 7:</b> Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía.</p> <p>7.6 Mejorar la calidad de las regulaciones y la simplificación de trámites para aumentar su efectividad en el bienestar económico, político social y cultural.</p> <p>*Aumentar la cobertura, la calidad y el acceso a servicios de justicia y seguridad integral: incrementar la confianza en el Consejo de la Judicatura a 2021.</p> <p>*Aumentar la cobertura, la calidad y el acceso a servicios de justicia y seguridad integral: incrementar la confianza en la Fiscalía General del Estado a 2021.</p> <p>*Aumentar la cobertura, la calidad y el acceso a servicios de justicia y seguridad integral: incrementar la confianza en la Defensoría Pública a 2021.</p>	<p>Pacto con la Niñez:</p> <p>Coadyuvar al restablecimiento de una efectiva administración de justicia especializada para niñez y adolescencia, con jueces especializados.</p>	<p><b>Objetivo 5:</b> Igualdad de género</p> <p><b>Objetivo 10:</b> Reducción de las desigualdades</p> <p><b>Objetivo 16:</b> Paz, justicia e instituciones sólidas</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
<p>Reestructurar el sistema de justicia especializada de niñez y adolescencia a fin de asegurar el acceso a la justicia, la protección y la atención especializada en el conocimiento y resolución de los casos.</p>	<p>Reestructurar el sistema de justicia especializada de niñez y adolescencia a fin de asegurar el acceso a la justicia, la protección y la atención especializada en el conocimiento y resolución de los casos.</p>		<p>CJ / FGE / DP</p>
<p>Diseñar indicadores específicos para la evaluación de los casos de niñez y adolescencia desde un enfoque de derechos humanos y con base en el principio del interés superior del niño, con prioridad en el conocimiento y la resolución de casos relacionados con la violencia sexual.</p>	<p>Diseñar indicadores específicos para la evaluación de los casos de niñez y adolescencia desde un enfoque de derechos humanos y con base en el principio del interés superior del niño, con prioridad en el conocimiento y la resolución de casos relacionados con la violencia sexual.</p>		<p>CJ / FGE / DP</p>
<p>Impulsar una reforma normativa que permita el restablecimiento del sistema de justicia especializada, conforme dispone la Constitución de la República, que asegure especialización en los administradores de justicia y procedimientos especializados y expeditos.</p>	<p>Impulsar una reforma normativa que permita el restablecimiento del sistema de justicia especializada, conforme dispone la Constitución de la República, que asegure especialización en los administradores de justicia y procedimientos especializados y expeditos.</p>		<p>MIES / AN</p>
<p>Implementar un programa de formación y capacitación permanente que asegure la especialización de los operadores de justicia, en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes, con enfoque de género.</p>	<p>Implementar un programa de formación y capacitación permanente que asegure la especialización de los operadores de justicia, en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes, con enfoque de género.</p>		<p>CJ / FGE / DP</p>

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
<p>Combatir la desnutrición y la malnutrición, y promover prácticas de vida saludable en niñas y niños.</p>	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.</p> <p>1.3. Combatir la malnutrición, erradicar la desnutrición y promover hábitos y prácticas de vida saludable, generando mecanismos de corresponsabilidad entre todos los niveles de gobierno, la ciudadanía, el sector privado y los actores de la economía popular y solidaria, en el marco de la seguridad y soberanía alimentaria.</p> <p>*Reducir de 24,8% a 14,8% la prevalencia de desnutrición crónica en niñas y niños menores de 2 años, a 2021.</p> <p>*Reducir de 23,9% a 13,2% la prevalencia de desnutrición crónica en niñas y niños menores de 5 años, a 2021.</p> <p>*Reducir de 31,2% a 29,4% la prevalencia de obesidad y sobrepeso en niñas y niños de 5 a 11 años a 2021.</p> <p>*Aumentar de 46,4% a 64%, la prevalencia de lactancia materna exclusiva, en los primeros seis meses de vida, a 2021.</p> <p><b>Objetivo 7:</b> Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía.</p> <p>7.3 Fomentar y fortalecer la autoorganización social, la vida asociativa y la construcción de una ciudadanía activa y corresponsable, que valore y promueva el bien común.</p>	<p>Plan Toda Una Vida: Alimentación y nutrición (Misión Ternura) Menos pobreza, más desarrollo Erradicación del analfabetismo Agua segura para todos Calidad y calidez en los servicios</p>	<p><b>Objetivo 2:</b> Hambre cero <b>Objetivo 3:</b> Salud y bienestar <b>Objetivo 6:</b> Agua limpia y saneamiento <b>Objetivo 10:</b> Reducción de las desigualdades</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Fomentar programas y campañas, dirigidos a formar hábitos en familias y comunidades sobre la alimentación saludable para cada etapa del ciclo de vida, con pertinencia cultural y territorial.			MSP / MAG / MINEDUC / MIES / GAD cantonales
Promover la práctica deportiva y recreativa en la familia, con énfasis en niñas, niños y adolescentes.			MD / MSP / MINEDUC / GAD cantonales
Ampliar la cobertura de los programas de entrega de micronutrientes a mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes.			MSP / MIES
Ampliar la cobertura de agua segura y servicios de saneamiento.			GAD cantonales, Banco de Desarrollo del Ecuador/ SENAGUA
Sostener las acciones y los programas que promueven la lactancia materna y los vínculos emocionales primarios, con énfasis en madres adolescentes y jóvenes, con pertinencia cultural y territorial.			MSP / MIES
Priorizar las intervenciones de combate a la desnutrición en las zonas rurales y las comunidades indígenas.			MSP / MIES / GAD cantonales / MAG
Promover la seguridad alimentaria, a través del cultivo de huertos familiares, escolares y/o comunitarios.			MAG / GAD
<b>Estrategia de observancia</b>			<b>Responsables</b>
Diagnóstico de las políticas de alimentación y nutrición (levantamiento de información cualitativa y cuantitativa).			CNII / INEC
Diseño de indicadores específicos para niñez, en articulación con el INEC.			CNII / CCPD / C. consultivos / INEC
Movilización social: motivar veedurías de padres, madres, familias y comunidad para el control y exigibilidad social.			CNII / CCPD / C. consultivos

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Fortalecer los programas de desarrollo infantil y educación inicial.	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.</p> <p>1.4 Garantizar el desarrollo infantil integral para estimular las capacidades de niñas y niños, considerando los contextos territoriales, la interculturalidad y el género.</p> <p>1.5 Fortalecer el Sistema de Inclusión y Equidad Social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural.</p> <p>1.6 Garantizar el derecho a la salud, la educación y el cuidado integral durante el ciclo de vida, bajo criterios de accesibilidad, calidad y pertinencia territorial y cultural.</p> <p>*Incrementar el porcentaje de niñas y niños menores de 5 años, que participan en programas de primera infancia, a 2021.</p> <p><b>Objetivo 7:</b> Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía.</p> <p>7.3 Fomentar y fortalecer la auto organización social, la vida asociativa y la construcción de una ciudadanía activa y corresponsable, que valore y promueva el bien común.</p>	<p>Plan Toda Una Vida: Alimentación y nutrición (Misión Ternura) Calidad y calidez en los servicios</p> <p>Pacto con la Niñez: Crear y fortalecer redes de cuidadores para niñas, niños y adolescentes con discapacidad. Incrementar la cobertura de calidad y diversificación de la oferta metodológica para los programas de primera infancia.</p>	<p><b>Objetivo 4:</b> Educación de calidad <b>Objetivo 5:</b> Igualdad de género <b>Objetivo 10:</b> Reducción de las desigualdades</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Ampliar la cobertura de los programas de desarrollo infantil y educación inicial de calidad, incluyentes, con pertinencia territorial y cultural, a nivel nacional.			MINEDUC / MIES / STPTV
Aplicar estándares de calidad para la protección integral de niñas y niños en los centros de desarrollo infantil y Educación Inicial.			MINEDUC / MIES / STPTV
Crear modalidades de desarrollo infantil y Educación Inicial que promuevan las relaciones de convivencia intergeneracional de niñas y niños con jóvenes y personas adultas mayores.			MINEDUC / MIES / STPTV
Crear un sistema de evaluación continua a profesionales encargados del cuidado, en centros de desarrollo infantil y Educación Inicial.			MIES
Fortalecer la profesionalización y la especialización de la atención en los centros de desarrollo infantil y Educación Inicial, públicos y privados.			MINEDUC / MIES / SENESCYT
<b>Estrategia de observancia</b>			<b>Responsables</b>
Diseñar estándares para la observancia de las políticas de desarrollo infantil y Educación Inicial.			CNII / MIES / GAD
Implementar mecanismos de coordinación a fin de ampliar la cobertura de servicios en las zonas de frontera y zonas rurales.			CNII / MIES / GAD

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
<p>Prevenir y erradicar las violencias contra niñas y niños en los programas de desarrollo infantil, el sistema educativo, espacios familiares y otros espacios cotidianos, asegurando mecanismos integrales de restitución y reparación de derechos de las víctimas.</p>	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.</p> <p>1.5 Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y las diversidades.</p> <p>1.10 Erradicar toda forma de discriminación y violencia por razones económicas, sociales, culturales, religiosas, de etnia, edad, discapacidad y movilidad humana, con énfasis en la violencia de género y sus distintas manifestaciones.</p> <p>*Reducir la tasa de nacimientos en niñas y adolescentes, de 10 a 14 años de edad, por cada 1 000 mujeres a 2021.</p> <p><b>Objetivo 7:</b> Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía.</p> <p>7.3 Fomentar y fortalecer la auto organización social, la vida asociativa y la construcción de una ciudadanía activa y corresponsable, que valore y promueva el bien común.</p>	<p>Plan Toda Una Vida : Calidad y calidez en los servicios</p> <p>Pacto con la Niñez: Establecer un programa nacional de educación sexual integral laica, basada en la promoción de masculinidades no violentas. Desarrollar una campaña educativo comunicacional contra la violencia, el abuso y el acoso a niñas, niños y adolescentes. Ampliar el diálogo social para la constitución de la Red Nacional contra la violencia a la Niñez y Adolescencia. Profundizar el conocimiento de las implicaciones de las violencias contra la niñez y adolescencia. Formular un plan intersectorial contra las violencias. Convenir con los medios de comunicación, públicos y privados, un acuerdo de autorregulación de mensajes y contenidos violentos y/o discriminatorios.</p>	<p><b>Objetivo 1:</b> Fin de la pobreza <b>Objetivo 10:</b> Reducción de las desigualdades <b>Objetivo 16:</b> Paz, justicia e instituciones sólidas</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Construir un plan interinstitucional de prevención y erradicación de la violencia contra niñas, niños y adolescentes.			MIES / MJDHC / MINEDUC / MSP / FGE / MDI / CJ / DPE / DP / CNIG /
Adoptar una estrategia nacional para eliminar la violencia sexual contra las niñas y los niños, en el hogar, los espacios de cuidado y el sistema educativo, tanto en las zonas urbanas como rurales, asegurando que las niñas y los niños tengan acceso a mecanismos eficaces de denuncia sobre violencia sexual, así como información sobre sus derechos sexuales y derechos reproductivos.			MIES / MJDHC / MINEDUC / MSP / FGE / MDI / CJ / DPE / DP / GAD
Establecer una base nacional para registrar sistemáticamente datos desagregados por edad, sexo, tipo de violencia y relación entre la víctima y el perpetrador, en todos los casos de violencia contra niñas, niños y adolescentes, en las familias, las escuelas y las instituciones.			FGE / CJ / MJDHC / MINEDUC / MSP / MDI / SENPLADES / INEC
Asegurar que se verifique obligatoriamente los antecedentes en los procesos de selección de personal que trabaja con niñas, niños y adolescentes, en escuelas públicas y privadas, para la prevención de delitos sexuales en el sistema educativo.			MINEDUC / MIES / FGE / CJ / MDI
Realizar el seguimiento y el acompañamiento médico, psicológico, social y legal de todo caso registrado de embarazo en niñas y adolescentes, de 14 años o menos.			MSP / FGE / MJDHC / MINEDUC / MIES
Fortalecer las campañas para prevenir el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes en los espacios educativos.			MINEDUC / GAD
Implementar rutas y protocolos especializados para la reparación de derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos sexuales, a través de la coordinación y la articulación de los organismos del sistema de protección de derechos en territorio, para el acceso a los servicios de manera oportuna, evitando la revictimización.			MIES / MJDHC / MINEDUC / MSP / FGE / MDI / CJ / DPE // CNIG / DP
Implementar una estrategia para la erradicación de la violencia física (maltrato físico y/o castigo corporal) a niñas, niños y adolescentes en el campo normativo, la promoción de derechos y la atención a víctimas.			MIES / MJDHC / MINEDUC / MSP / FGE / MDI / CJ / GAD
<b>Estrategia de observancia</b>			<b>Responsables</b>
Establecer un grupo de trabajo con los responsables de políticas/programas a fin de evaluar los protocolos y rutas de atención a la violencia sexual en contra de niñas y niños.			CNII / MINEDUC / MIES / MSP / MJ / FGE / CJ / DINAPEN
Levantar un diagnóstico/línea de base sobre las violencias en contra de niñas, niños, particularmente la violencia sexual.			CNI / INEC / SENPLADES
Definir indicadores específicos de atención especializada y resolución de casos de violencia en contra de niñas y niños.			CNII / INEC / SENPLADES
Movilización social: motivar veedurías de padres, madres, familias y comunidad para el control y exigibilidad social.			CNII / CCPD / C. consultivos

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
<p>Promover la desinstitucionalización de niñas, niños y adolescentes de centros de acogimiento y evitar la separación de su familia y/o garantía de formas alternativas de cuidado de sus familias ampliadas, familias sustitutas, o cuidados alternativos familiares.</p>	<p><b>Objetivo 1:</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.</p> <p>1.5 Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y las diversidades.</p> <p>1.12 Asegurar el acceso a la justicia, la seguridad integral, la lucha contra la impunidad y la reparación integral a las víctimas, bajo el principio de igualdad y no discriminación.</p> <p><b>Objetivo 7:</b> Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía.</p> <p>7.7 Democratizar la prestación de servicios públicos territorializados, sostenibles y efectivos, de manera equitativa e incluyente, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y poblaciones en situación de vulnerabilidad, en corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad.</p>	<p>Plan Toda Una Vida: Calidad y calidez en los servicios</p> <p>MIES: Programa de acogimiento familiar e institucional</p>	<p><b>Objetivo 10:</b> Reducción de las desigualdades</p> <p><b>Objetivo 16:</b> Paz, justicia e instituciones sólidas</p>
<b>Líneas de acción</b>		<b>Responsables</b>	
<p>Promover y fortalecer el vínculo familiar en los casos de amenaza o vulneración de derechos, en particular del derecho a convivir en familia y/o garantía de formas alternativas de cuidado de sus familias ampliadas, familias sustitutas, o cuidados alternativos familiares.</p>		<p>MIES / CJ</p>	
<p>Desarrollar el programa de acompañamiento familiar para preservar, fortalecer y restablecer vínculos en beneficio del interés superior de niñas y niños, y fortalecer el acogimiento familiar e institucional.</p>		<p>MIES</p>	
<p>Fortalecer los conocimientos y las capacidades de los jueces para emitir medidas de protección encaminadas a fortalecer el vínculo familiar y evitar la institucionalización de niñas y niños.</p>		<p>CJ / MIES</p>	
<b>Estrategia de observancia</b>		<b>Responsables</b>	
<p>Disñar estándares de calidad basados en derechos humanos, para la observancia de las políticas de acogimiento de niñas, niños y adolescentes.</p>		<p>CNII / MIES</p>	
<p>Coordinación con el CJ para fortalecer las capacidades de los operadores de justicia para emitir medidas de protección que aseguren la restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes.</p>		<p>CNII / CJ / MIES /JCPD /DP</p>	
<p>Diagnóstico de las resoluciones de operadores de justicia y juntas cantonales de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes que han sido institucionalizados por medidas de protección, dispuestas por estos organismos.</p>		<p>CNII / CCPD / MIES</p>	
<p>Seguimiento al fortalecimiento de conocimientos y capacidades de operadores de justicia y juntas cantonales de protección de derechos para la adopción de medidas de protección a favor de niñas, niños y adolescentes.</p>		<p>CNII / CCPD /CJ /JCPD</p>	

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Proteger los derechos de niñas y niños con diversidad sexo-genérica, para erradicar la discriminación y la violencia, particularmente en el sistema educativo.	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.</p> <p>1.10 Erradicar toda forma de discriminación y violencia por razones económicas, sociales, culturales, religiosas, de etnia, edad, discapacidad y movilidad humana, con énfasis en la violencia de género y sus distintas manifestaciones.</p>	<p>Plan Toda Una Vida:</p> <p>Plan para la Erradicación de la Violencia de Género</p> <p>Pacto con la Niñez:</p> <p>Convenir con los medios de comunicación, públicos y privados, un acuerdo de autorregulación de mensajes y contenidos violentos y/o discriminatorios.</p>	<p><b>Objetivo 5:</b> Igualdad de género</p> <p><b>Objetivo 10:</b> Reducción de las desigualdades</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Fortalecer la implementación de los mecanismos de prevención, protección y atención especializada de la violencia contra niñas y niños con diversidad sexo-genérica.			MINEDUC / MJDH
<b>Estrategia de observancia</b>			<b>Responsables</b>
Levantar información específica, cualitativa y cuantitativa, sobre la inclusión en las políticas públicas, los programas y los servicios a niñas y niños con diversidad sexo-genérica, y sobre discriminación en el sistema educativo por esta razón.			CNII / MINEDUC / CJ /FGE



**“ Si no nos dejan soñar,  
no les dejaremos dormir”**

**dice mi mama que dice un señor  
que se llama Eduardo Galeano.**

**( Yo y mis derechos, 2012 )**



# Capítulo de Adolescentes

# 1. Caracterización de las y los adolescentes en Ecuador



El Código de la Niñez y Adolescencia (artículo 4) establece que “[a]dolescente es la persona de ambos sexos, entre doce y dieciocho años de edad”. Este grupo de población está protegido por la Convención sobre los Derechos del Niño y la Constitución de la República, al igual que las niñas y los niños.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la adolescencia como el período de crecimiento y desarrollo humano que se produce después de la niñez, y antes de la juventud.

La adolescencia es una etapa de transición que se caracteriza, principalmente, por un ritmo acelerado de crecimiento y evolución. El Comité de Derechos del Niño, en su Observación General 4, señala que es un período “caracterizado por rápidos cambios físicos, cognoscitivos y sociales, incluida la madurez sexual y reproductiva; la adquisición gradual de la capacidad para asumir comportamientos y funciones de adultos, que implican nuevas obligaciones y exigen nuevos conocimientos teóricos y prácticos” (Comité de los Derechos del Niño, 2013).

En este período de desarrollo, se fortalece la identidad, la adquisición de aptitudes necesarias para establecer relaciones y la capacidad de razonamiento abstracto. Es un período en el que se acumulan aprendizajes y experiencias para una independencia social y económica.

En la adolescencia, las relaciones establecidas en esta etapa son importantes para el desarrollo íntimo, cognitivo y personal. Estas definen, hasta cierto punto, un lazo donde interaccionan factores esenciales en la búsqueda de la identidad, que les permitirán prepararse para interactuar con la sociedad. El sentido de pertenencia juega un papel significativo, pues la interacción con el grupo de iguales posibilita adquirir y practicar habilidades para la vida.

Históricamente, en Ecuador, a este grupo etario se le ha incluido en la niñez o la juventud, tanto en el marco legal como en las políticas públicas. Ello ha invisibilizado su especificidad y, consecuentemente, las respuestas especializadas que requieren, en atención a su edad.

Dicha situación los ha colocado en una particular condición de vulnerabilidad, puesto que no “gozan” de las protecciones que se aseguran a niñas y niños; se les exigen mayores responsabilidades, inclusive en el ámbito penal; y se enfrentan a estereotipos sociales que

los descalifican al mostrarles como “rebeldes”, cuestionar y no comprender las identidades que crean entre pares, y percibirlos como una amenaza social, en caso de que no sean “adecuadamente disciplinados”.

## 2. Diagnóstico



En Ecuador, la población adolescente –entre 12 y 17 años de edad–, representa 12% del total, de acuerdo con las proyecciones de población realizadas del Censo 2010. De este porcentaje, 51% son hombres y 49% son

mujeres. Esta población es mayoritariamente urbana. El 29,18% de adolescentes se encuentra en situación de pobreza (INEC, 2017).

**Tabla 13: Datos de la población adolescente**

Rango de edad	Urbana	Rural	Total general
Hombre	670 124	380 113	1 050 237
Mujer	656 276	335 101	991 377
<b>Total general</b>	<b>1 326 401</b>	<b>715 213</b>	<b>2 041 614</b>

*Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (INEC) (Diciembre, 2017)  
Elaboración: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNI), 2018*

El 3% de adolescentes se encuentran en unión libre o matrimonio (CARE Ecuador et al., 2016, p. 117).

Uno de los problemas, que se perciben como recurrentes en este grupo de la población, está relacionado con la malnutrición, como resultado de prácticas de vida no saludables, el consumo excesivo

de comida chatarra y la falta de actividad física. Al año 2012, 26% de adolescentes tuvieron sobrepeso y obesidad. La incidencia fue mayor en las mujeres que en los hombres, y mucho más alta en las áreas urbanas que en las rurales.

**Tabla 14: Sobrepeso y obesidad en adolescentes**

Detalle	% obesidad
<b>Total</b>	26
<b>Hombres</b>	24
<b>Mujeres</b>	28
<b>Área rural</b>	21
<b>Área urbana</b>	33

**Fuente:** Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (INEC), 2012  
**Elaboración:** Observatorio Social del Ecuador

El uso y consumo de alcohol y drogas en adolescentes es otra problemática que se ha profundizado. Al año 2008, “Cuatro de cada diez adolescentes hombres consumió alcohol en el último mes frente a tres de cada diez mujeres. La edad de mayor consumo se ubica entre los 15 y 17 años”. La cuarta parte de adolescentes consumidores de alcohol comenzaron a ingerirlo antes de los 14 años (CNII et al., 2014, p. 81).

Al menos 39% de adolescentes ha consumido algún tipo de droga. Según cifras registradas en la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas (SETED), la marihuana es la droga de mayor consumo en la población adolescente.

**Tabla 15: Consumo de drogas**

Tipo	9.º EGB	1.º BGU	3.º BGU
Alguna droga	7,07%	14,37%	17,92%
Marihuana	4,59%	10,54%	15,01%
Heroína (“H”)	1,72%	2,99%	2,94%
Cocaína	1,39%	2,62%	3,11%
Pasta base de cocaína	1,19%	2,29%	2,58%

**Fuente:** Encuesta nacional sobre uso y consumo de drogas en estudiantes de noveno de Educación General Básica, primero y tercero de Bachillerato General Unificado

**Elaboración:** Secretaría Técnica de Prevención de Drogas, 2014

Respecto del consumo de drogas, se señala que:

De alguna manera, esto se podría explicar por la percepción de facilidad de acceso a la sustancia. En efecto, 15% de estudiantes que consumen marihuana aseguran que le sería fácil conseguirla. Asimismo, 7% de los estudiantes afirman que, en los últimos 30 días, les ofrecieron marihuana para comprarla o probarla; y 11%, que le sucedió lo mismo durante el último año (CNII et al., 2014, p. 82).

Por otra parte, la Encuesta Nacional sobre uso y consumo de drogas en estudiantes de noveno de Educación General Básica, primero y tercero de Bachillerato General Unificado (2014) indica que la edad promedio de inicio de consumo de sustancias estupefacientes es 14-15 años, y muestra que 1 de cada 2 estudiantes declararon no haber gastado dinero la última vez que consumieron algún tipo de droga.

En cuanto al derecho a la educación, existen importantes avances. Al año 2007, se registra que 79% de la población de 12 años y más tenía primaria completa;<sup>32</sup> para 2016, la cifra es de 86,4%. Se reconoce un incremento porcentual de 7,4 entre estos años (INEC, diciembre 2017). Por otra parte, la tasa de abandono escolar en octavo grado de Educación General Básica se ha reducido entre los años 2009 y 2015. Este indicador pasó de 7,7% a 4,4%. En lo que respecta al mismo ítem en primero de Bachillerato General Unificado, se ha mantenido: 8,2%, en el año 2015 (SICES, 2017).

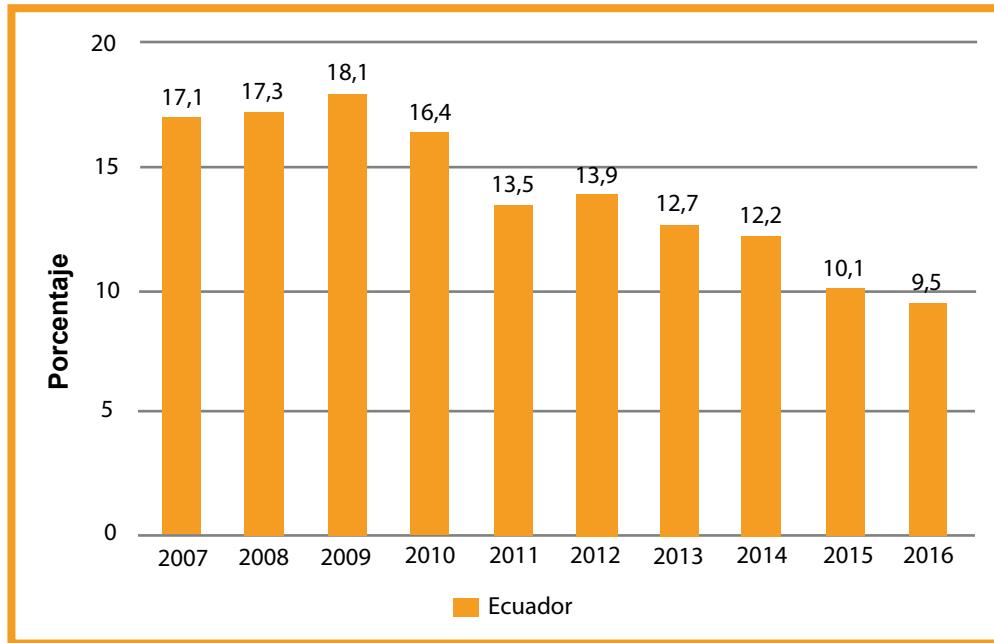
Nueve de cada diez adolescentes están en Educación General Básica; siete de cada diez cursan Bachillerato o están a punto de terminarlo; y casi la mitad (45%) está conectado a redes de comunicación mundial –a través de Internet, Facebook o correo electrónico– desde su propia escuela (CARE Ecuador et al., 2016, p. 113).

<sup>32</sup> Número de personas de 12 años, o más, de edad que ha culminado el plan de estudios del nivel de enseñanza primaria como porcentaje de la población total de 12 años, o más, de edad, en un periodo de tiempo” (SICES, 2017).

El rezago escolar en Ecuador también ha disminuido siete puntos porcentuales. En el año 2007, se registró 17,1%, mientras que en 2016 fue de 9,5%. Este descenso se debe, por ejemplo, a programas como Educación

para jóvenes y adultos, implementado por el MINEDUC. No obstante, todavía se evidencia una alta deserción de adolescentes, a partir de los 15 años, sobre todo en el área rural.

**Gráfico 11: Rezago escolar**



*Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)  
Elaboración: Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social, 2017*

El embarazo adolescente en Ecuador es significativo e impacta en su desarrollo integral, al alejar a adolescentes del sistema educativo y dificultar el diseño y el

cumplimiento de sus proyectos de vida. Según registros del INEC, al año 2017, más de 27 mil adolescentes, de entre 12 y 17 años, fueron madres.

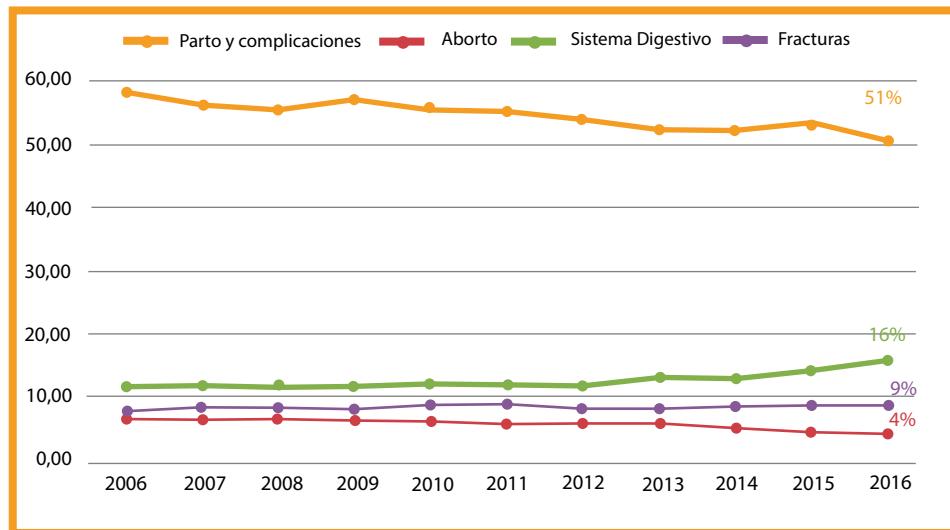
**Tabla 16: Edad de la adolescente al momento del parto**

Años	Edad de la adolescente al momento del parto						Total
	12	13	14	15	16	17	General
2013	44	331	1 312	3 621	6 819	9 296	<b>21 423</b>
2014	44	262	1 199	3 044	5 799	8 926	<b>19 274</b>
2015	74	415	1 788	4 945	8 748	11 485	<b>27 455</b>
2016	39	327	1 219	3 653	7 113	9 069	<b>21 420</b>
2017	89	405	1 743	4 558	8 581	12 026	<b>27 412</b>

Fuente: Nacidos vivos, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)  
Elaboración: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII), 2018

Los efectos negativos de la maternidad temprana en las adolescentes se reflejan en las estadísticas de egreso hospitalario de adolescentes entre 12 y 17 años, que muestran que más de la mitad (51%) se producen como

efecto del parto y complicaciones. Si se suman los egresos por aborto, se establece que 55% de los egresos hospitalarios responden a causas obstétricas relacionadas con el embarazo.

**Gráfico 12: Egresos Hospitalarios. Adolescentes de 12 a 17 años. Ecuador 2006-2016**

Fuente: Egresos Hospitalarios, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)  
Elaboración: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII), 2018

Esta problemática se agrava cuando se considera que, entre 2013 y 2017, hubo niñas de 11 años o menos que fueron madres, conforme la Tabla 18.

**Tabla 17: Nacidos vivos de madres niñas**

Edad de la niña al momento del parto 11 años o menos	
Año	N.º de nacidos vivos
2013	5
2014	10
2015	10
2016	9
2017	10

*Fuente: Nacidos vivos, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)  
Elaboración: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII, 2018)*

Información de la Encuesta Niñez y Adolescencia desde la Intergeneracionalidad y del Pacto del Gobierno Nacional con la Niñez y Adolescencia para prevenir el embarazo adolescente señalan que:<sup>33</sup>

- El 2% de niñas y adolescentes entre 10 y 14 años y el 12% de adolescentes entre 15 y 17 años informan que han tenido por lo menos un embarazo.
- El 50% de las causas de egresos hospitalarios en niñas y adolescentes de entre 10 y 17 años se relacionan con el embarazo, parto y puerperio para el período 2009.
- El 13% de adolescentes entre 13 y 17 años afirmaron que una de sus amigas entre 12 y 17 años alguna vez abortó.

- El 12% de las adolescentes entre 15 y 17 años afirman haber tenido por lo menos un embarazo.
- En 2015, 6487 adolescentes abandonaron sus estudios por un embarazo.
- De cada 10 adolescentes, se estima que 9 quisieran hablar de sexualidad en familia, pero únicamente el 5% ha recibido información sobre este tema de parte de su padre o madre.

La violencia es una problemática con múltiples formas. No se cuenta con información diferenciada respecto de niñas, niños y adolescentes. En este sentido, la información registrada en el “capítulo niñas y niños”, es

<sup>33</sup> La información detallada a continuación consta en el Pacto del Gobierno Nacional con la Niñez y Adolescencia para prevenir el embarazo adolescente, presentado por el MIES.

extensiva a las y los adolescentes. Sin embargo, la violencia entre pares en niñas, niños y adolescentes (11-18 años) se ha visto agravada (58,8%) (Ministerio de Educación [MINEDUC], 2017). Esto quiere decir que aproximadamente 6 de cada 10 estudiantes (entre los que cursan 8° de básica y 3° de bachillerato) han sido víctimas de al menos un acto violento escolar:<sup>34</sup>

Las formas más comunes de violencia escolar entre pares son de carácter verbal y psicológico, sea por insultos y/o apodos (38,4%), rumores (27,8%) o agresiones por medios electrónicos (9,7%), que afectan sobre todo al grupo más joven de estudiantes.

También se producen formas de violencia más directas, como sustracción de pertenencias (27,4%) y golpes (10,7%).

Esta última es más común entre la población masculina y entre los estudiantes más jóvenes (MINEDUC, 2017, p. 30).

El escenario privilegiado en el que tiene lugar la dinámica del acoso escolar corresponde al espacio educativo (principalmente las aulas), durante horas de clase, en algunos casos con presencia de docentes, pero sin que se realicen intervenciones adecuadas (MINEDUC, 2017, p. 71).

**Tabla 18: Incidencia de violencia escolar entre pares en el último quimestre (en porcentajes)**

		Fue víctima de violencia escolar	Formas de violencia escolar				
			Fue insultado o recibió apodos ofensivos	Fue víctima de rumores o revelación de secretos	Le sustrajeron o quitaron sus pertenencias	Fue golpeado	Fue víctima de agresión por medios electrónicos
<b>Total</b>		<b>58,8</b>	<b>38,4</b>	<b>27,8</b>	<b>27,4</b>	<b>10,7</b>	<b>9,7</b>
Sexo	Hombre	58,7	41,3	23,0	24,8	14,6	8,8
	Mujer	59,9	35,7	32,6	29,9	7,0	10,7
Edad	11 a 14 años	60,0	41,1	29,1	25,8	14,3	10,6
	15 a 18 años	57,8	36,1	26,8	28,7	7,9	9,0
Área	Urbana	58,8	38,6	27,9	27,1	11,1	10,0
	Rural	58,6	37,2	27,3	28,8	8,7	8,1
Región	Sierra	56,1	33,3	26,7	26,9	8,9	10,2
	Costa	60,9	43,0	28,4	27,2	12,5	9,3
	Amazonía	64,4	42,5	33,5	33,6	11,8	9,2
Sostenimiento	Fiscal / Municipal	58,4	39,9	26,2	28,1	11,6	9,9
	Particular / Fiscomisional	59,3	35,9	30,4	26,1	9,3	9,4

Fuente y elaboración: MINEDUC (p. 31), 2017

<sup>34</sup> El análisis realizado por el MINEDUC se centra en el grupo de 11 a 18 años, en consideración de las particularidades que toma el acoso escolar según los grupos de edad de los adolescentes, a los que idealmente se vincula con los últimos niveles de educación básica y los niveles de bachillerato (MINEDUC, 2017, p. 30).

El 29% de adolescentes tienen pareja. El 21% de estos afirma que ha sufrido maltrato físico (cachetadas, golpes, lastimados) o psicológico (gritos agresivos, humillaciones) (CARE Ecuador et al., 2016, p. 107).

De acuerdo con la Encuesta Niñez y Adolescencia desde la Intergeneracionalidad (ENAI), la violencia en los entornos comunitarios es percibida de manera diferente por mujeres y hombres. Caminar fuera del barrio o comunidad es motivo de inseguridad para el 36% de mujeres; en el caso de los hombres, esta cifra cae al 29%. Asimismo, más mujeres (43%) se sienten inseguras en buses o transporte público, frente a un 37% de hombres (CARE Ecuador et. al., 2016, p. 109).

En cuanto al trabajo de adolescentes, conforme se ha señalado en el capítulo anterior, el MIES estima que

[H]ay todavía 300 000 niños, niñas y adolescentes que trabajan y estudian (MIES, 2017). El 8% de aquellos entre 15 y 17 años trabaja y estudia, mientras que un 5% solo trabaja, y un 8% ni trabaja, ni estudia. Algunos de estos últimos, realizan labores domésticas no remuneradas, o trabajan en las calles sin estudiar ni acceder a posibilidades para desarrollarse y mejorar su situación (CARE Ecuador et. al., 2016, p. 61).

Para diciembre de 2017, al analizar el trabajo de adolescentes que no tienen edad de trabajar (12-14 años) y aquellos que la tienen, se ha encontrado que, entre los primeros, más de 100 000 estarían trabajando; mientras que para aquellos en edad de trabajar la cifra asciende a más de 190 000.

**Tabla 19: Trabajo adolescente de 12 a 14 años**

Sexo	Total	Porcentaje de la población
Hombres	64 904	12,66%
Mujeres	41 332	8,44%
<b>Total</b>	<b>106 236</b>	<b>10,60%</b>

Fuente: INEC, 2017. Elaboración: CNII, 2018

**Tabla 20: Trabajo adolescente de 15 a 17 años**

Sexo	Total	Porcentaje de la población
Hombres	126 959	23,62%
Mujeres	70 795	14,12%
<b>Total</b>	<b>197 754</b>	<b>19,03%</b>

Fuente: INEC, 2017. Elaboración: CNII, 2018

Al desagregar los datos por sexo, las cifras de la Encuesta Niñez y Adolescencia desde la Intergeneracionalidad (ENAI) muestran que, de la población con edad suficiente para trabajar, el 11% de los adolescentes (hombres) trabaja y estudia, en comparación con el 6% de mujeres adolescentes en la misma situación; en tanto que, por otra parte, los adolescentes hombres que solamente trabajan conforman un 6%, frente a un 4% de mujeres. Un mayor porcentaje de mujeres de esta edad

no trabaja ni estudia (9%, frente al 6% de hombres). Probablemente, esto se explica porque la categoría analizada incluye a adolescentes que realizan trabajos domésticos sin remuneración; un tipo de trabajo que es mayoritariamente femenino (CARE Ecuador et al., 2016, p. 65).

La mayoría de adolescentes trabajadores no tiene acceso a la seguridad social (61,48%); solo el 38,32% está afiliado a uno de los seguros obligatorios.

**Tabla 21: Acceso a la seguridad social de adolescentes**

Seguro Social	Hombres	Mujeres	Total
Ninguno	31,27%	30,21%	61,48%
IESS, seguro general	15,21%	13,76%	28,97%
IESS, seguro campesino	3,49%	3,01%	6,50%
ISFFA, ISSPOL	0,72%	0,83%	1,55%
IESS, seguro general voluntario	0,64%	0,66%	1,30%
Seguro privado con hospitalización	0,10%	0,07%	0,17%
Seguro privado sin hospitalización	0,00%	0,03%	0,03%
<b>Total general</b>	<b>51,43%</b>	<b>48,57%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: INEC, 2017. Elaboración: CNII, 2018

De conformidad con la información registrada en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), para 2016, cerca de 30 000 niñas, niños y adolescentes se

encontraban en situación de trabajo infantil, o podían considerarse inmersos en lo que se ha llamado las peores formas de trabajo infantil.

**Tabla 22: Trabajo infantil o en riesgo y peores formas de trabajo infantil**

Grupo de Edad	Años	Total
<b>Niñas y niños de 5 a 14 años en situación de trabajo infantil o en riesgo y adolescentes de 15 a 17 años, inmersos en las peores formas de trabajo infantil.</b>	2015	26 344
	2016	29 765

Fuente: MIES, 2017. Elaboración: SICES

Una de las peores formas de trabajo infantil es el doméstico. Al 2012, alrededor de 96 mil niñas y adolescentes formaban parte del grupo de aquellas que no trabajaban o estudiaban.

Esta condición se da, probablemente, porque han sido entregadas como parte de algún acuerdo entre sus padres y quienes las ‘emplean’ para asegurarles comida, alojamiento y/o por algún otro tipo de negociación [...]

En cuanto al trabajo doméstico remunerado, se encuentra que el 4% del mismo lo realizan niñas menores de 18 años (CNII et al., 2014, pp. 99-100).

Asimismo, el trabajo en situación de calle es una realidad que afecta a las y los adolescentes, quienes en su mayoría acompañan a sus padres a trabajar y/o son usados en prácticas de mendicidad. Aunque no existe información desagregada por edad, el MIES sí ha registrado información que incluye tres grupos etarios:

**Tabla 23: Tabla: Erradicación progresiva de la mendicidad**

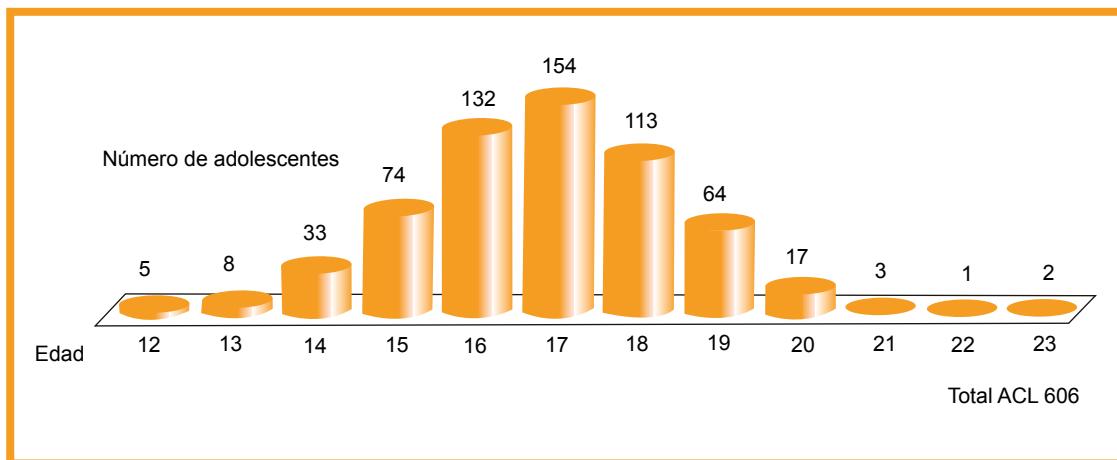
Grupo de Edad	Años	Total
<b>Niñas, niños, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad que mendigan y/o realizan actividades conexas en calles y carreteras.</b>	2015	4 385
	2016	4 050

Fuente: MIES, 2017. Elaboración: SICES

La trata de personas y la explotación sexual comercial se cuentan entre las formas de violencia que afectan principalmente a adolescentes de entre 15 y 17 años. Si bien es difícil determinar la magnitud de estas problemáticas, el informe “Análisis de la situación sobre la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Ecuador” señala que, para 2013, la Fiscalía registró 34 casos de trata con fines de explotación sexual que involucraban a menores de 18 años (End Children Prostitution and Trafficking [ECPAT], 2016, p. 78).

En relación con las y los adolescentes que presentaron algún conflicto con la Ley, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos informa que, a junio del 2017, los centros de adolescentes infractores habían registrado 606 personas internadas. De este total, el 94% era de sexo masculino: un 25,41% tenía 17 años y apenas un 33% más de 18 años.

**Gráfico 13: Población en los Centros de Adolescentes Infractores (CAI) por edad**



Fuente: MJDHC, reporte CAI 16 de junio 2017. Elaborado por: MJDHC

[Más] de 200 adolescentes están internados en centros que se encuentran fuera de su provincia de origen. Si bien en algunos casos se encuentran en provincias vecinas, hay otros en los que las distancias son mucho mayores ( CNII, 2018, p. 40).

A lo que, según cabe añadir, la totalidad de esta población contó con la orden de una autoridad competente.

Entre las principales causas de muerte de adolescentes, la información que el CNII mantiene registrada en diferentes informes señala que:

- Los problemas del embarazo en mujeres adolescentes representan el 12% de las causas de muerte, mientras el embarazo y parto, el 1,4% (CARE Ecuadoret. al., 2016, p. 114).

- Las muertes por suicidio en adolescentes de 12 a 17 años, homicidio y accidentes de tránsito, fue de 32,6% para el 2013 (CARE Ecuador et. al., 2016, p. 173).

- El suicidio de adolescentes ha sufrido un importante incremento en los últimos cuatro años. La tasa de suicidio adolescente es del 9,98 por cada 100 000 y ascendió, de 2014 a 2016, de manera sostenida en 2 puntos por año. La mayoría de las víctimas son hombres. Hacia 2016, representaban el 57% de las víctimas.

**Tabla 24: Tasa de suicidios en adolescentes**

Años	Hombres	Mujeres	Total	Tasa*
2013	69	56	125	6,72
2014	57	46	103	5,47
2015	81	62	143	7,51
2016	110	82	192	9,98

\* Por cada 100 000 habitantes adolescentes  
Fuente: INEC, 2010. Elaboración: CNII, 2018

• El homicidio es la segunda causa de muerte para el grupo entre 12 y 17 años (CARE Ecuador et. al., 2016, p. 108). A 2016, la tasa de homicidio fue de 1,72 por cada 100 adolescentes, con una ligera reducción en el caso de los hombres durante el año 2015; sin

embargo, el mismo período vio un importante incremento en el caso de víctimas mujeres. Se observa que en todos los años analizados, la mayoría de las víctimas fueron hombres.

**Tabla 25: Tasa de homicidios de adolescentes**

Años	Hombres	Mujeres	Total	Tasa*
2013	46	11	57	3,07
2014	39	6	45	2,39
2015	31	3	34	1,79
2016	20	13	33	1,72

\* Por cada 100 000 habitantes adolescentes  
Fuente: INEC, 2010. Elaboración: CNII, 2018

### 3. Análisis para la priorización de las políticas



Una buena alimentación es uno de los pilares básicos para el desarrollo durante la adolescencia. Es una etapa en la que se adquiere talla, aumento de volumen sanguíneo, masa esquelética y muscular. Conforme lo señalado, se ha encontrado un importante porcentaje de adolescentes con hábitos perjudiciales para su salud. Esto está asociado tanto a estilos de vida sedentarios, como a una alimentación y nutrición de baja calidad, por lo que se ha vuelto imprescindible asegurar que las necesidades específicas de este grupo poblacional sea visible y manejable a través de políticas para reducir la malnutrición y promover las prácticas de vida saludables.

En las consultas realizadas, la opinión de las y los adolescentes es que no se cuenta con una adecuada educación nutricional, algo que se refleja en el consumo excesivo de comida chatarra en escuelas y colegios. A esto se suma el hecho de que no se realiza un control efectivo de la venta de alimentos caducados y que hay una escasa o nula regulación de los precios de venta. Además, con respecto al programa de alimentación escolar, se ha señalado que los alimentos recibidos son insuficientes y su entrega, intermitente.

El consumo de drogas es actualmente un importante fenómeno social que afecta a la población, especialmente durante la adolescencia. La prevalencia del uso y abuso en esta etapa es muy alta, de modo que estos grupos tienen que aprender a convivir con la amenaza de las drogas; para lo cual requieren información que les permita tomar decisiones adecuadas para prevenir su uso y consumo. Las y los adolescentes consideran que no hay un adecuado control y que la venta de alcohol es casi libre.

Las políticas en esta materia deben tomar en cuenta la facilidad que existe para el acceso a algunas de estas sustancias dentro de los espacios cotidianos en los que se desenvuelven los adolescentes. En este sentido, es necesario construir procesos que generen espacios seguros y libres de este tipo de sustancias.

Quienes planifican e implementan políticas públicas deben comprender que el fenómeno socioeconómico de las drogas requiere una atención especial; esto, a pesar de que, generalmente, resulte complejo dimensionar las consecuencias sociales asociadas a su uso y consumo.

En este sentido, el CNII propone “fortalecer programas interinstitucionales para la prevención y tratamiento del consumo problemático de tabaco, drogas y alcohol para la población de adolescentes (Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas [SETED], 2017)”, por medio de campañas en instituciones educativas y en espacios públicos; así como la promoción, en los centros especializados de tratamiento a adolescentes, de estándares de calidad con enfoque de derechos.

Si bien existen importantes avances en relación con el acceso y permanencia en educación (conforme los datos del acápite anterior), el rezago escolar es tal vez el mayor problema sistémico de la educación. Genera conflictos de: desigualdad en el desarrollo integral, sostenibilidad de la pobreza y dificultad en el acceso a empleo adecuado.

Para el CNII, es importante proponer políticas que impulsen la asistencia y motiven la permanencia de adolescentes en el sistema escolar. Asimismo, es relevante la ampliación de coberturas, ofertas académicas y, sobre todo, la promoción de adaptaciones curriculares que permitan, mediante el bachillerato acelerado, equiparar el nivel escolar de quien haya quedado detrás con respecto a sus pares. Las evidencias de una mayor deserción escolar en el área rural y en los pueblos indígenas exigen, además, intervenciones que apunten a resolver esta problemática particular.

En las consultas realizadas, las y los adolescentes en el área rural muestran preocupación por el ausentismo escolar. Las razones incluyen la falta de interés de las familias, los gastos necesarios en indumentaria para asistir, el miedo frente a la violencia escolar, el embarazo adolescente y, en el caso de las mujeres, el hecho de que los padres no autorizan su estudio por percepciones machistas.

El grupo consultado, además, demostró una preocupación por el acceso a la universidad y por la falta de cupos, en especial para la zona rural. Afirman que es necesario que las instituciones educativas tengan profesores de calidad y que estos sean permanentes.

Ecuador es el país de la región andina con mayor índice de embarazo adolescente (INEC, 2010). Estudios a nivel mundial coinciden en argumentar que el embarazo adolescente es cada vez más frecuente y que es un problema que se debe considerar prioritario porque genera un alto riesgo de mortalidad, incide en la deserción escolar y posterga los planes de vida.

Adicionalmente, se observa que está relacionado con la falta de información adecuada sobre sexualidad y a la prevalencia de la violencia sexual y de género.

La ausencia e inestabilidad de políticas de educación sexual y reproductiva son algunas de las condiciones que han provocado el incremento de esta problemática. Es por esto que, desde el CNII, se busca fortalecer las políticas de prevención a partir de la educación en derechos sexuales y derechos reproductivos, desde un enfoque de género y de derechos humanos. El objetivo es lograr esto además difundiendo conocimientos sobre uso de métodos anticonceptivos, motivando la inclusión de población LGBTI e informando a la población sobre aquellas instituciones que brindan servicios de salud sexual y salud reproductiva.

La violencia en el sistema educativo es una problemática que no solo persiste, pero que también ha incrementado. En ella incurrn tanto el personal de la comunidad educativa como los pares de las y los estudiantes. Una preocupación particular ha sido generada en torno al tema de la violencia sexual en el sistema educativo; algo que se ha visibilizado en los últimos meses, luego de que se dieran a conocer cientos de casos.



Es un asunto relevante por el daño emocional y psicológico que provoca y que se prolonga a lo largo del tiempo, dejando secuelas poco favorables para la construcción del proyecto de vida.

La Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) señala que entre los fines de la educación está:

La protección y el apoyo a las y los estudiantes en casos de violencia, maltrato, explotación sexual y de cualquier tipo de abuso; el fomento de sus capacidades, derechos y mecanismos de denuncia y exigibilidad; el combate contra la negligencia que permita o provoque tales situaciones (artículo 3, numeral m).

Varias carteras de Estado han unido esfuerzos para realizar campañas en distintas unidades educativas del país, con la finalidad de que las víctimas se sientan seguras y respaldadas al momento de denunciar los actos de violencia. Los métodos de prevención han sido presentados con el apoyo de material audiovisual y así también se han activado rutas de atención y protección.

El CNII considera necesario fortalecer los programas de prevención y erradicación de delitos sexuales en adolescentes (en especial en el ámbito educativo) con el fin de reducir la incidencia de esta problemática.

El trabajo infantil perjudica y pone en peligro el desarrollo integral, a pesar de los esfuerzos realizados. Se ha hecho necesario contar con políticas específicas que tiendan a la eliminación del trabajo infantil y del trabajo peligroso, así como a la protección efectiva de los derechos específicos y los derechos laborales de las y los adolescentes en edad de trabajar.

Es necesario fortalecer las políticas públicas educativas para asegurar la permanencia de estudiantes en el sistema escolar, especialmente en el bachillerato.

Asimismo, se debe contar con políticas específicas para la protección de los derechos laborales de adolescentes en edad de trabajar, tales como: el acceso a la seguridad social, la protección frente al trabajo prohibido

y riesgoso, la generación de capacidades y el acceso a créditos para emprendimientos productivos y de comercialización (ya sean individuales o asociativos) para las y los adolescentes y sus familias.

La trata de personas tiene particular incidencia en relación con este grupo. Estos delitos, así como aquellos de carácter sexual, no son oportunamente atendidos por la administración de justicia. A esta situación se suma el hecho de que, a pesar de los esfuerzos estatales, no se han generado los mecanismos suficientes para garantizar la restitución y reparación de los derechos de las víctimas adolescentes.

En las consultas realizadas a especialistas, se consideró que existen altos índices de impunidad, además de una falta de conocimiento especializado en relación con derechos de niñez y adolescencia. Estos factores usualmente llevan a que las resoluciones adoptadas por las y los jueces sean parciales. Es por esto que resulta necesario contar con políticas para el fortalecimiento de una justicia especializada, así como con servicios de protección especial para asegurar la restitución de los derechos y la rehabilitación integral de las víctimas.

El tema de adolescentes en conflicto con la ley enfrenta dos limitaciones: por un lado, la ausencia de políticas específicas es un obstáculo para la prevención del delito y, por otro lado, existen servicios en los cuales no se ha alcanzado el respeto a los derechos de las y los adolescentes infractores.

El CNII considera que es necesario contar con una política para la prevención del delito en este grupo de edad; de igual modo, con políticas que ayuden a fortalecer los servicios de atención en los centros de adolescentes infractores (CAI), de modo que se logre el cumplimiento de las normas internacionales.

La muerte violenta de adolescentes es una de las problemáticas que persiste y genera preocupación. De manera particular, inquieta en relación con los suicidios, puesto que estos se han incrementado sostenidamente. En las consultas realizadas, los encuestados perciben que no existe una política que trabaje en pro de la prevención de suicidios y que, además, hay una ausencia de servicios públicos especializados en la salud mental. El CNII considera que es fundamental incorporar políticas específicas para adolescentes, orientadas tanto a prevenir el suicidio, como a identificarlas problemáticas que lo generan.





## 4. Matriz de políticas públicas

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Prevenir el embarazo adolescente, los factores de riesgo y las infecciones de transmisión sexual (en particular el VIH) mediante la promoción de los derechos sexuales y los derechos reproductivos	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>1.5 Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural</p> <p>*Disminuir del 76,5% al 63,5% la tasa específica de nacidos vivos en mujeres adolescentes entre 15 a 19 años de edad a 2021</p> <p>*Reducir la tasa de nacimientos en adolescentes de 10 a 14 años de edad por cada 1 000 mujeres a 2021</p> <p><b>Objetivo 7.</b> Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía</p> <p>7.3 Fomentar y fortalecer la auto-organización social, la vida asociativa y la construcción de una ciudadanía activa y corresponsable, que valore y promueva el bien común</p> <p>7.5 Consolidar una gestión estatal eficiente y democrática, que impulse las capacidades ciudadanas e integre las acciones sociales en la administración pública</p>	<p>Plan Toda una Vida:</p> <p>Menos pobreza, más desarrollo</p> <p>Erradicación del analfabetismo</p> <p>Bachillerato acelerado rural</p> <p>Plan para la Erradicación de la Violencia de Género</p> <p>Calidad y calidez en los servicios</p> <p>Programa salud sexual y salud reproductiva MSP</p> <p>Pacto con la Niñez y Adolescencia:</p> <p>Establecer un programa nacional de educación sexual integral laica, basada en la promoción de masculinidades no violentas</p>	<p><b>Objetivo 1:</b> Fin de la Pobreza</p> <p><b>Objetivo 3:</b> Salud y Bienestar</p> <p><b>Objetivo 5:</b> Igualdad de Género</p> <p><b>Objetivo 10:</b> Reducción de las Desigualdades</p> <p><b>Objetivo 16:</b> Paz, Justicia e instituciones sólidas</p>
Líneas de acción			Responsables
Implementar programas de educación integral para la sexualidad desde la primera infancia, con enfoque de derechos humanos, género e interseccionalidad, en el que se reconozca la afectividad y el respeto a la autonomía progresiva de las y los adolescentes sobre su sexualidad			MINEDUC /MIES /GAD / MCP
Fortalecer el programa de salud sexual y salud reproductiva del MSP, que garantice el acceso de las y los adolescentes a métodos anticonceptivos y a información permanente y oportuna sobre los mismos			MSP / MINEDUC
Implementar servicios especializados de protección para adolescentes embarazadas y adolescentes madres que aseguren la protección de los derechos de las adolescentes y sus hijos e hijas			MIES / MINEDUC / MSP / GAD
Desarrollar un programa de detección temprana del VIH/SIDA e infecciones de transmisión sexual (ITS) durante el embarazo, para evitar la transmisión vertical al neonato y generar un registro confidencial de adolescentes que viven con VIH/SIDA, con la intención de medir la efectividad de la aplicación de la política pública			MSP / MIES
Establecer programas de educación permanente a médicos y enfermeras sobre los servicios de salud de adolescentes, donde se incluya los derechos de niños, niñas y adolescentes a su sexualidad, incluyendo en la malla curricular de estos profesionales de la salud este enfoque y estas capacidades. Interrelacionar con la Sociedad Ecuatoriana de Adolescentes			MSP/SENESCYT
Estrategia de observancia			Responsables
Establecer estándares para la observancia de la política de prevención del embarazo adolescente			CNII / MSP / MIES / MINEDUC

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
<p>Erradicar los trabajos peligrosos y prohibidos, la mendicidad y la situación de calle de las y los adolescentes</p>	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>1.1 Promover la inclusión económica y social; combatir la pobreza en todas sus dimensiones, a fin de garantizar la equidad económica, social, cultural y territorial</p> <p>1.2 Generar capacidades y promover oportunidades en condiciones de equidad, para todas las personas a lo largo del ciclo de vida</p> <p>1.5 Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural</p> <p>*Erradicar el trabajo infantil de 5 a 14 años, reduciendo las cifras del 4,9% al 2,7% a 2021</p> <p>*Incrementar del 72,25% al 80% la tasa neta de asistencia ajustada en bachillerato a 2021</p>	<p>Plan Toda una Vida: Menos pobreza, más desarrollo Impulso joven Bachillerato acelerado rural Erradicación del analfabetismo Banco del Pueblo</p> <p>Pacto con la Niñez y Adolescencia: Sostener la reducción del trabajo infantil, erradicar el trabajo peligroso y la mendicidad Pacto con la Niñez, creación del sello empresarial por productos libres de violencia y trabajo infantil</p>	<p><b>Objetivo 1:</b> Fin de la Pobreza <b>Objetivo 10:</b> Reducción de las Desigualdades <b>Objetivo 16:</b> Paz, Justicia e instituciones sólidas</p>
<b>Líneas de acción</b>		<b>Responsables</b>	
<p>Establecer las directrices para la inclusión educativa y permanencia territorializada (en función del diagnóstico) de las y los adolescentes que han sido retirados de trabajos prohibidos y peligros, mendicidad y situación de calle</p>		<p>MINEDUC / GAD / MIES</p>	
<p>Dar apoyo técnico a los GAD en todos los niveles, a modo de fortalecer sus intervenciones para prevenir y erradicar los trabajos peligrosos y prohibidos, la mendicidad y la situación de calle de las y los adolescentes</p>		<p>MIES / MT / AME / CONGOPE / CONAGOPARE /GAD</p>	
<p>Articular los programas y proyectos para la generación de capacidades, créditos, emprendimientos productivos y de comercialización (individuales o asociativos) de los familiares de adolescentes</p>		<p>MIES / IEPS/ Ban Ecuador / MIPRO</p>	
<b>Estrategia de observancia</b>		<b>Responsables</b>	
<p>Integrar un equipo de trabajo interinstitucional para la evaluación de las políticas implementadas y la formulación del programa articulado</p>		<p>CNI / MIES / MT</p>	

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
<p>Prevenir y erradicar los delitos sexuales y las violencias, en particular en el sistema educativo, espacios familiares y otros espacios cotidianos, asegurando mecanismos integrales de restitución y reparación de derechos de adolescentes víctimas</p>	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>1.5 Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural</p> <p>1.10 Erradicar toda forma de discriminación y violencia por razones económicas, sociales, culturales, religiosas, etnia, edad, discapacidad y movilidad humana, con énfasis en la violencia de género y sus distintas manifestaciones</p> <p><b>Objetivo 7.</b> Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía</p> <p>7.7 Democratizar la prestación de servicios públicos territorializados, sostenibles y efectivos, de manera equitativa e incluyente, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y poblaciones en situación de vulnerabilidad, en corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad</p> <p>*Aumentar de 6,6 a 8 el índice de percepción de calidad de los servicios públicos a 2021</p>	<p>Plan Toda una Vida: Plan para erradicar la violencia de género Calidad y calidez en los servicios</p> <p>Pacto con la Niñez: Establecer un programa nacional de educación sexual integral laica, basada en la promoción de masculinidades no violentas Desarrollar una campaña educomunicacional contra la violencia, abuso y acoso a niños, niñas y adolescentes Ampliar el diálogo social para la constitución de la Red Nacional contra la violencia a la Niñez y Adolescencia Profundizar el conocimiento de las implicaciones de las violencias contra la niñez y adolescencia Formular un plan intersectorial contra las violencias Convenir con los medios de comunicación públicos y privados un acuerdo de autorregulación de mensajes y contenidos violentos y/o discriminatorios</p>	<p><b>Objetivo 5:</b> Igualdad de Género <b>Objetivo 10:</b> Reducción de las Desigualdades <b>Objetivo 16:</b> Paz, Justicia e instituciones sólidas</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Establecer directrices para que los procesos de selección de docentes verifiquen obligatoriamente los antecedentes personales, y se incorporen otros criterios de selección para profesionales y personal que trabaja con y/o para adolescentes en escuelas públicas y privadas para la prevención de delitos sexuales en el sistema educativo			MINEDUC
Implementar una estrategia nacional para eliminar la violencia sexual contra adolescentes en el hogar y en el sistema educativo, tanto en las zonas urbanas como rurales, asegurando que las y los adolescentes tengan acceso a mecanismos eficaces de denuncia sobre violencia sexual, acceso a justicia, a información sobre sus derechos sexuales y derechos reproductivos y a recibir atención integral en salud			MIES / MJDHC / MINEDUC / MSP / CJ / FGE / DP / DPE / CNIG / GAD
Establecer una base de datos nacional para registrar sistemáticamente datos desagregados por edad, sexo, tipo de violencia y relación entre la víctima y el perpetrador en todos los casos de violencia contra adolescentes en las familias, escuelas e instituciones			MJDHC / CJ / FGE / PDP
Implementar rutas y protocolos especializados para la reparación integral de derechos de adolescentes, víctimas de delitos sexuales, a través de la coordinación y articulación de los organismos del sistema de protección de derechos para el acceso a los servicios de manera oportuna, evitando la revictimización			MIES / MJDHC / MINEDUC / MSP / CJ / FGE / DP / DPE / GAD
Desarrollar programas de formación que permitan a las familias reflexionar sobre la violencia en todas sus expresiones, incluida la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, para transformar la cultura adultocéntrica y patriarcal que normaliza la violencia			MIES / MINEDUC / MJDHC MSP / CJ / FGE / DP / DPE / GAD

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Promover la protección integral de las y los adolescentes que sean víctimas de trata y tráfico de personas y prevenir la ocurrencia de este delito	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>1.5 Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural</p> <p>1.10 Erradicar toda forma de discriminación y violencia por razones económicas, sociales, culturales, religiosas, etnia, edad, discapacidad y movilidad humana, con énfasis en la violencia de género y sus distintas manifestaciones</p> <p>1.12 Asegurar el acceso a la justicia, la seguridad integral, la lucha contra la impunidad y la reparación integral a las víctimas, bajo el principio de igualdad y no discriminación</p> <p>*Reducir la tasa de congestión de 1,64% a 1,5% a 2021  *Reducir la tasa de pendencia de 0,64% a 0,5% a 2021  *Mantener la tasa de resolución entre 0,75% y 1% a 2021  *Incrementar el número de fiscales de 5,1 a 8 por cada 100 000 habitantes a 2021</p>	<p>Plan Toda una Vida:  Plan para la Erradicación de la Violencia de Género</p> <p>Pacto con la Niñez y Adolescencia:  Reformular los planes nacionales contra la trata y tráfico, desde un enfoque intersectorial para una efectiva protección de derechos</p>	<p><b>Objetivo 1:</b> Fin de la Pobreza  <b>Objetivo 5:</b> Igualdad de Género  <b>Objetivo 10:</b> Reducción de las Desigualdades  <b>Objetivo 16:</b> Paz, Justicia e instituciones sólidas</p>
<b>Líneas de acción</b>		<b>Responsables</b>	
Implementar un programa especializado y permanente de capacitación a operadores de Justicia en la identificación, conocimiento y resolución de trata y tráfico, con énfasis en adolescentes, que tenga enfoque de género e interseccional		CJ /FGE / DP /MI / MREMH / DPE / GAD / CIPTPTIMPV <sup>35</sup>	
Implementar servicios especializados para la protección y restitución integral de derechos de adolescentes víctimas de trata y tráfico de personas		MIES / MJDHC / CJ /FGE / DP /MI /MREMH / DPE / CIPTPTIMPV	
<b>Estrategia de observancia</b>		<b>Responsables</b>	
Vigilar el cumplimiento de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su reglamento para la prevención y protección integral a adolescentes víctimas de trata de personas y tráfico ilegal de migrantes		CNII/ CNIMH	

<sup>35</sup> Establecido en el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, artículo 98: MI que lo preside, ME, MIES, MJDHC, MREMH, MT, MSP, MINTUR, SENESCYT, SECOM, CJ, FGE, DPE

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
<p>Prevenir la deserción escolar y promover la eliminación del rezago escolar en adolescentes</p>	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>1.2. Generar capacidades y promover oportunidades en condiciones de equidad, para todas las personas a lo largo del ciclo de vida</p> <p>*Incrementar del 72,25% al 80% la tasa neta de asistencia ajustada en bachillerato a 2021</p> <p>*Incrementar del 63% al 65% las personas de 18 a 29 años con bachillerato completo a 2021</p> <p>*Incrementar del 27,81% al 31,21% la tasa bruta de matrícula en educación superior en universidades y escuelas politécnicas a 2021</p>	<p>Plan Toda una Vida: Impulso Joven</p> <p>Calidad e inclusión: Ampliando las oportunidades en la educación superior</p> <p>Bachillerato acelerado rural</p> <p>Erradicación del analfabetismo</p>	<p><b>Objetivo 4:</b> Educación de Calidad</p> <p><b>Objetivo 8:</b> Trabajo Decente y Crecimiento Económico</p> <p><b>Objetivo 10:</b> Reducción de las Desigualdades</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
<p>Ampliar la cobertura de los programas de bachillerato y educación básica acelerado para adolescentes, con enfoque de género, considerando sus situaciones particulares, la movilidad, el acceso y permanencia</p>			<p>MINEDUC / MIES /CNIPN</p>
<p>Generar estrategias específicas para reducir la deserción escolar en las zonas rurales y entre las y los adolescentes de pueblos indígenas</p>			<p>MINEDUC / MIES /CNIPN</p>

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Prevenir la ocurrencia del suicidio en adolescentes	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>1.5 Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural</p> <p>1.6 Garantizar el derecho a la salud, a la educación y el cuidado integral durante el ciclo de vida bajo criterios de accesibilidad, calidad y pertinencia territorial y cultural</p> <p>1.10 Erradicar toda forma de discriminación y violencia por razones económicas, sociales, culturales, religiosas, etnia, edad, discapacidad y movilidad humana, con énfasis en la violencia de género y sus distintas manifestaciones</p> <p>*Mejorar el tiempo de respuesta en atención integral de emergencias: mejorar el tiempo de respuesta en emergencias para seguridad ciudadana desde 0:13:27 a 0:10:53 minutos a 2021</p> <p><b>Objetivo 7.</b> Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía</p> <p>7.7 Democratizar la prestación de servicios públicos territorializados, sostenibles y efectivos, de manera equitativa e incluyente, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y poblaciones en situación de vulnerabilidad, en corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad</p>	<p>Plan Toda una Vida Calidad e Inclusión: Ampliando las oportunidades en la educación superior y calidez en los servicios</p> <p>Pacto con la Niñez y Adolescencia.</p>	<p><b>Objetivo 3:</b> Salud y Bienestar</p> <p><b>Objetivo 5:</b> Igualdad de Género</p> <p><b>Objetivo 10:</b> Reducción de las Desigualdades</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Promover la investigación y la generación de conocimiento a nivel nacional que identifique las causales del suicidio de adolescentes, y la identificación de riesgos, a fin de formular estrategias específicas de prevención			MSP / MINEDUC / INEC / MIES
Implementar servicios de atención, prevención, promoción de la salud mental y seguimiento especializado en el ámbito familiar a niños, niñas y adolescentes con intentos de suicidio			MSP / MINEDUC / GAD
Implementar un programa de formación especializado para los departamentos de consejería estudiantil para la prevención del suicidio y el acompañamiento a adolescentes que presentan riesgo			MINEDUC / MSP
Impulsar intervenciones para promover actividades culturales, deportivas y de recreación, en particular en el espacio público, dirigidas a adolescentes para el uso del tiempo libre y la prevención de la ocurrencia del suicidio			MINEDUC / GAD Cantonales/ AME / MCP / SD
Implementar una campaña educacional sobre prevención del suicidio en adolescentes			MSP / MINEDUC / GAD / SECOM

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
<p>Prevenir el uso y consumo de alcohol y drogas en adolescentes y fortalecer los servicios de atención a adolescentes con consumos problemáticos</p>	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>1.14 Enfrentar el fenómeno socioeconómico de las drogas y el alcohol, a través de estrategias de prevención integral, control y reducción de la oferta</p> <p>*Reducir de 12,65% a 11,65% la prevalencia de último año de consumo de droga ilícita en estudiantes de 9no año de educación general básica, 1ro y 3ro de bachillerato del sistema nacional de educación a 2021</p> <p>*Incrementar de 12,2% a 14,4% la población mayor a 12 años que realiza más de 3,5 horas a la semana de actividad física a 2021</p> <p>*Incrementar del 72,25% al 80% la tasa neta de asistencia ajustada en bachillerato a 2021</p>	<p>Plan Toda una Vida: Prevención y control del uso y consumo de drogas</p> <p>Pacto con la Niñez y Adolescencia: Adoptar una estrategia nacional para prevenir y combatir el abuso de drogas y alcohol entre adolescentes</p>	<p><b>Objetivo 3:</b> Salud y Bienestar</p> <p><b>Objetivo 10:</b> Reducción de las Desigualdades</p> <p><b>Objetivo 16.</b> Paz, Justicia e instituciones sólidas</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Implementar programas para uso adecuado del tiempo libre de adolescentes, vinculados a espacios educativos y comunitarios, como mecanismo para la prevención del uso y consumo de drogas			GAD/ MINEDUC / MCP /SD
Realizar estudios permanentes sobre la situación de uso y consumo de drogas en adolescentes para la retroalimentación de la política pública			INEC / MDI / MINEDUC / MSP / MIES
Ampliar la cobertura y reformular los servicios de atención ambulatorios y de los centros de atención para adolescentes con consumo problemático de alcohol y drogas			MSP
Fortalecer la regulación y control de los servicios de atención, públicos y privados, para adolescentes con consumo problemático de alcohol y drogas			MSP
<b>Estrategias de observancia</b>			<b>Responsables</b>
Articular con consejos cantonales de derechos la definición de indicadores específicos para la generación de espacios públicos seguros, libres de violencia, con enfoque de género, para adolescentes			CNII / CCPD / AME / GAD
Evaluar las políticas de espacios públicos para establecer recomendaciones a los GAD, considerando las realidades cantonales y la particularidad de cada uno en relación con integración de la población y condiciones económicas			CNII / CCPD / AME / GAD

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Prevenir el delito en adolescentes	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p><b>Objetivo 7.</b> Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía</p> <p>7.3 Fomentar y fortalecer la auto-organización social, la vida asociativa y la construcción de una ciudadanía activa y corresponsable, que valore y promueva el bien común</p>	Plan Toda una Vida: Calidad y Calidez en los servicios	<p><b>Objetivo 10:</b> Reducción de las Desigualdades</p> <p><b>Objetivo 16:</b> Paz, Justicia e instituciones sólidas</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Promover la investigación y la generación de conocimiento a nivel nacional para identificar las causales de cometimiento de delitos por parte de adolescentes, y la identificación de riesgos, a fin de generar estrategias interinstitucionales de prevención			MDI / MJDC / CJ / INEC
Impulsar intervenciones para promover actividades culturales, deportivas y de recreación (en particular en el espacio público) dirigidas a adolescentes, para el uso del tiempo libre y la prevención del delito			MINEDUC / GAD Cantonales/ AME /MCP / SD

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Fortalecer la capacitación técnica y la formación especializada para adolescentes mayores de 15 años y prevenir la explotación laboral	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>1.1. Promover la inclusión económica y social; combatir la pobreza en todas sus dimensiones a fin de garantizar la equidad económica, social, cultural y territorial</p> <p>*Erradicar el trabajo infantil de 5 a 14 años, reduciendo las cifras del 4,9% al 2,7% a 2021</p> <p>*Reducir la brecha de empleo adecuado entre hombres y mujeres del 33,5% al 28,7% a 2021</p> <p>*Reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres del 21,9% al 18,4% a 2021</p> <p>*Incrementar el porcentaje de personas cubiertas por alguno de los regímenes de seguridad social pública contributiva del 47% al 51,2% a 2021</p>	<p>Plan Toda una Vida:</p> <p>Impulso Joven</p> <p>Calidad e inclusión: Ampliando las oportunidades en la educación superior</p> <p>Bachillerato acelerado rural</p> <p>Erradicación del analfabetismo</p> <p>Pacto con la Niñez y Adolescencia:</p> <p>Sostener la reducción del trabajo infantil, erradicar el trabajo peligroso y la mendicidad</p> <p>Pacto con la Niñez, creación del sello empresarial por productos libres de violencia y trabajo infantil</p>	<p><b>Objetivo 4:</b> Educación de Calidad</p> <p><b>Objetivo 8:</b> Trabajo Decente y Crecimiento Económico</p> <p><b>Objetivo 10:</b> Reducción de las Desigualdades</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Fortalecer los programas de educación, capacitación laboral y generación de emprendimientos, como opción al proyecto de vida de adolescentes.			SETED / SETEC / SECAP / MT / MINEDUC / SENESCYT
<b>Estrategias de observancia</b>			<b>Responsables</b>
Levantar información cualitativa y cuantitativa sobre adolescentes trabajadores en edad de trabajar, en relación con el tipo de trabajo que realizan y el cumplimiento de la protección de sus derechos laborales y específicos			CNII / MT / CCPD
Establecer indicadores enmarcados en derechos para evaluar la política de empleo adolescente protegido y los programas de capacitación y formación para las y los adolescentes trabajadores			CNII / MT / CCPD

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Reducir la desnutrición, la malnutrición y promover hábitos de vida saludables en adolescentes	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>1.3. Combatir la malnutrición, erradicar la desnutrición y promover hábitos y prácticas de vida saludable, generando mecanismos de corresponsabilidad entre todos los niveles de gobierno, la ciudadanía, el sector privado y los actores de la economía popular y solidaria, en el marco de la seguridad y soberanía alimentaria</p>	Plan Toda una Vida: Alimentación y Nutrición (Misión Ternura)	<p><b>Objetivo 2:</b> Hambre Cero</p> <p><b>Objetivo 3:</b> Salud y Bienestar</p> <p><b>Objetivo 6:</b> Agua Limpia y Saneamiento</p> <p><b>Objetivo 10:</b> Reducción de las Desigualdades</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Fomentar programas y campañas dirigidas a formar hábitos en familias y comunidades sobre la alimentación saludable para cada etapa del ciclo de vida, con pertinencia cultural y territorial			MSP / MAG / MINEDUC / STPTV / MIES / GAD Cantonal
Promover la práctica deportiva y recreativa en la familia con énfasis en adolescentes			MINEDUC / GAD Cantonal / MCP / SD
<b>Estrategias de observancia</b>			<b>Responsables</b>
Evaluar las campañas dirigidas a la promoción de la alimentación y nutrición saludable en adolescentes, en especial en los establecimientos educativos, involucrando la participación de las y los adolescentes			CNII / CCPD / MINEDUC / CCConsultivos
Establecer indicadores específicos para valorar el mejoramiento de condiciones de alimentación de adolescentes en los establecimientos educativos			CNII / INEC
Motivar la participación de las y los adolescentes, promoviendo en los consejos estudiantes mecanismos para el control de la venta de alimentos saludables			CNII / CCPD / CCConsultivos / MINEDUC

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
<p>Proteger los derechos de las y los adolescentes en los centros de adolescentes infractores, en cumplimiento de los instrumentos internacionales (CDN-Reglas de Beijing, RIAD, Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles Inhumanos o Degradantes)</p>	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>1.13 Garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad y de adolescentes infractores; fortalecer el sistema penal para que fomente la aplicación de penas no privativas de libertad para delitos de menor impacto social, coadyuvando a la reducción del hacinamiento penitenciario, la efectiva rehabilitación, la reinserción social y familiar y la justicia social</p> <p>*Reducir la tasa de personas privadas de la libertad de 351,3 a 305,5 por cada 100 000 habitantes a 2021</p> <p><b>Objetivo 7.</b> Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía</p> <p>7.6 Mejorar la calidad de las regulaciones y simplificación de trámites para aumentar su efectividad en el bienestar económico, político social y cultural</p> <p>*Aumentar la cobertura, calidad y acceso a servicios de justicia y seguridad integral: incrementar la confianza en el Consejo de la Judicatura a 2021</p> <p>*Aumentar la cobertura, calidad y acceso a servicios de justicia y seguridad integral: incrementar la confianza en la Fiscalía General del Estado a 2021</p> <p>*Aumentar la cobertura, calidad y acceso a servicios de justicia y seguridad integral: incrementar la confianza en la Defensoría Pública a 2021</p>	<p>Plan Toda una Vida:</p> <p>Calidad y Calidez en los servicios</p>	<p><b>Objetivo 10:</b> Reducción de las Desigualdades</p> <p><b>Objetivo 16:</b> Paz, Justicia e Instituciones Sólidas</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
<p>Establecer una mesa de coordinación para la implementación de las recomendaciones realizadas por el CNII en el Informe de Observancia respecto a la definición y aplicación de medidas socioeducativas para adolescentes infractores (marzo de 2018)</p>			<p>CNII / MJDHC / CJ / FGE / MI / DP</p>
<b>Estrategia de observancia</b>			
<p>Diseñar indicadores específicos para observar el cumplimiento de medidas de justicia restaurativa en los centros de adolescentes infractores</p>			<p>CNII / MJDHC</p>
<p>Vigilar el cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el CNII en el Informe de Observancia sobre la definición y aplicación de medidas socioeducativas para adolescentes infractores (marzo de 2018), conforme los acuerdos establecidos en la mesa de coordinación</p>			<p>CNII</p>



**El país se une para que tengamos una adolescencia sana, con educación, protección, querida y reconocida por nuestra familia, amigos y comunidad.**

CLASE

PROH  
PLATAF



ruta  
100



# Capítulo de Jóvenes

# 1. Caracterización de las y los jóvenes en Ecuador



En Ecuador, la Ley de la Juventud define a las y los jóvenes como aquellas personas que se encuentran entre los 18 y 29 años.

La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes señala:

Que los jóvenes conforman un sector social que tiene características singulares en razón de factores psico-sociales, físicos y de identidad que requieren una atención especial por tratarse de un período de la vida donde se forma y consolida la personalidad, la adquisición de conocimientos, la seguridad personal y la proyección al futuro (Organización Iberoamericana de Juventud [OIJ], 2005, p. 1).

En razón de esto, se plantea superar “prejuicios y concepciones despectivas, paternalistas o meramente utilitarias de los jóvenes” (OIJ, 2005, p. 2) y reivindicar su condición de sujetos sociales.

Hablar de jóvenes es hablar de un constructo histórico-social, dinámico y diverso. Esto quiere decir que, además de contemplar sus condiciones histórico-sociales concretas como individuos, se debe

contemplar también las situaciones específicas que rodean a cada uno, tales como: las identidades sexo-genéricas o étnico culturales; la situación socio-económica y la condición de discapacidad o movilidad humana, entre otras.

Ser joven comprende una edad social que podría estar determinada por características propias como el tipo de roles y responsabilidades que se adoptan, y las decisiones que marcan sus vidas y que se las toma en esta etapa. Asimismo, la juventud de hoy gesta sus relaciones en un entorno nuevo o, por lo menos, diferente al de las generaciones anteriores; entornos propios de socialización, o de éstos con la sociedad y sus instituciones, signados por situaciones y condiciones particulares (Cevallos, 2005, p. 24).

Las y los jóvenes son actores sociales que, mediante diversas manifestaciones, exigen un reconocimiento entre sus pares y el resto de la sociedad (Flores, 2009). Frente a ello, es necesario poner en cuestión la imposibilidad que tienen nuestras prácticas sociales para valorar a la juventud desde los parámetros que ella construye y no únicamente asumirla como una adaptación o desintegración del mundo plenamente constituido desde “el saber” de los adultos (Vásquez J. D., 2013).

Adicionalmente, la Constitución de Ecuador (2008), en su artículo 39, reconoce a las y los jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo del país. Con el fin de

que tal desarrollo sea logrado, es necesario implementar políticas y programas aseguren este reconocimiento y garanticen sus derechos.

## 2. Diagnóstico



De acuerdo con las proyecciones poblacionales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), se estima que la población joven era de 3 404 891 en el año 2017. Asimismo, se proyecta que para el año 2020, aproximadamente el 52% de la población tendrá menos 29 años. Se puede concluir, en consecuencia, que

Ecuador presenta una población que es joven y que continuará siéndolo por lo menos durante los siguientes 25 años. De acuerdo a las proyecciones realizadas por el INEC, la población de jóvenes tuvo un crecimiento del 7% entre 2010 y 2017.

**Tabla 26: Población de jóvenes por sexo**

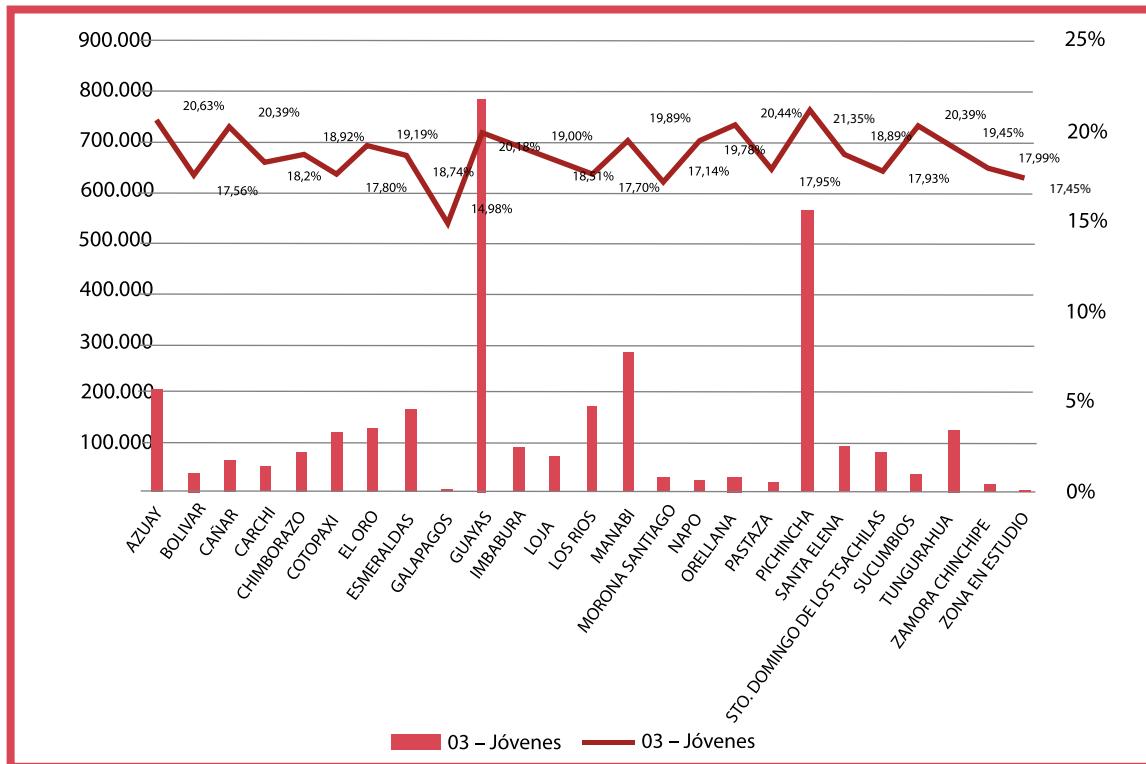
Sexo	Total	%
Hombres	1 637 152	49,18
Mujeres	1 691 615	50,82
Total	3 328 767	100

Fuente: INEC, 2010 y 2017. Procesamiento: CNII, 2018

Las provincias de Ecuador con mayor incidencia de población joven, respecto de la población total, son Pichincha (21,35%), Azuay (20,63%), Orellana (20,44%), Sucumbios y Cañar (20,39%), y Guayas

(20,18%). Por su parte, las que concentran mayor población de personas jóvenes, en cuanto a número, son Guayas, Pichincha, Manabí, Azuay, Los Ríos y Esmeraldas.

**Gráfico 14: Población por provincia**



Fuente: INEC, 2017. Elaboración: CNII, 2018.

La composición de la población juvenil por sexo presenta una leve diferencia, ya que las mujeres representan un poco más del 50%. La misma fuente apunta a que: el 81% de la población joven se autoidentifica como mestiza; el 8,2%, como indígena; el 5,2%, como afroecuatoriana; el 5,6% como otras.

Al analizar la composición urbano-rural de la población joven, se ha encontrado que siete de cada diez jóvenes viven en el área urbana.

**Tabla 27: Población de jóvenes por área**

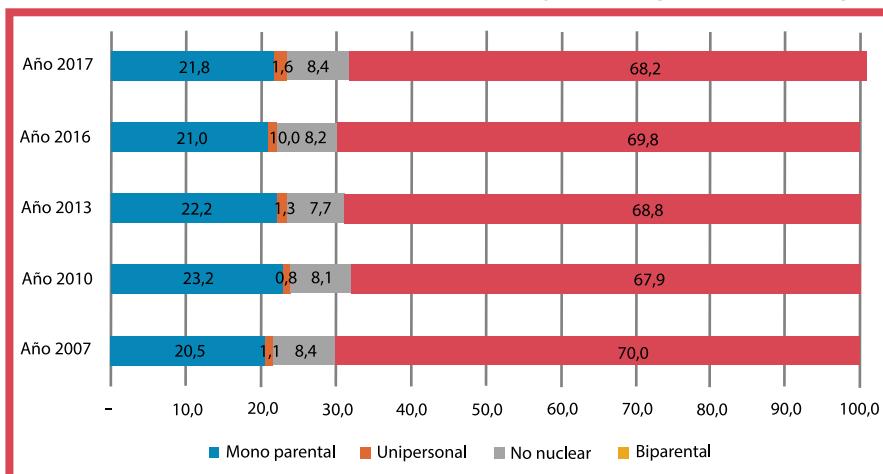
Área	Total	%
Urbana	2 366 954	71,11
Rural	961 813	28,89
Total	3 328 767	100

Fuente: INEC, 2010 y 2017. Elaboración: CNII, 2018.

Más de la mitad de las personas jóvenes en Ecuador viven en hogares biparentales (68,2%), seguidos por los hogares monoparentales (alrededor del 21,8%). Menos

del 10% vive en hogares no nucleares, es decir, vive con personas que no tienen ningún vínculo consanguíneo con el jefe o jefa del hogar.

**Gráfico 15: Distribución de la población joven según tipo de hogar**



Fuente: INEC, 2017.

El porcentaje de jóvenes con estado civil casado o en unión libre es del 40,39%. Más de la mitad de la población joven es soltera.

**Tabla 28: Distribución porcentual de la población, según estado civil o conyugal**

Estado civil	%	%	%
	hombres	mujeres	total
Soltera(o)	30,94	23,97	54,92
Unión libre	11,71	14,66	26,37
Casada(o)	5,59	8,44	14,02
Separada(o)	0,82	3,30	4,13
Divorciada(o)	0,11	0,25	0,36
Viuda(o)	0,01	0,19	0,20
<b>Total general</b>	<b>49,18</b>	<b>50,82</b>	<b>100,00</b>

Fuente: INEC, 2017. Elaboración: CNII, 2018

En 2017, el 15,57% de jóvenes ocupaba la función de cabeza de familia; de este porcentaje, más del 70% corresponde a hombres.

**Tabla 29: Total de jóvenes jefes de hogar**

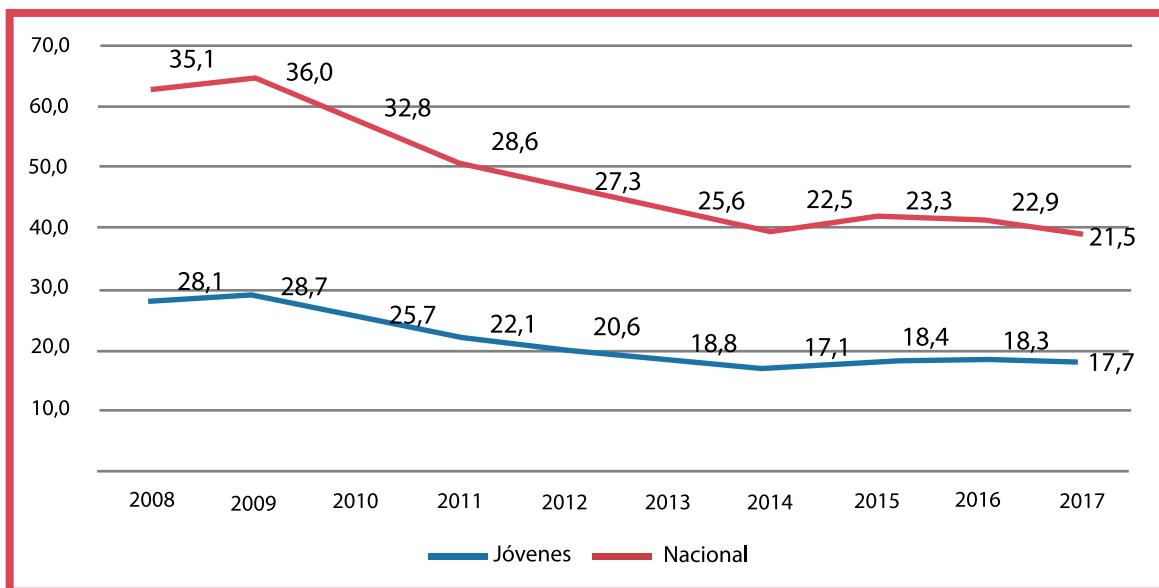
Sexo	Total
Hombres	397 901
Mujeres	120 376
<b>Total</b>	<b>518 277</b>
% de la población total de jóvenes	<b>15,57</b>

Fuente: INEC, 2017). Elaboración: CNII, 2018.

Con respecto a la pobreza entre la población joven del país, se ha encontrado que esta tiene índices comparativamente más bajos. Así, para diciembre de 2017, la pobreza a nivel nacional podía hallarse en 21,5% de la población general, en tanto, entre la población

joven, el porcentaje bajaba al 17,7%, lo cual representa una diferencia de 3,8%. Adicionalmente, el nivel de pobreza extrema entre las y los jóvenes se ubica, en general, en 11,4%.

**Gráfico 16: Porcentaje de la población joven que vive en hogares pobres por ingresos**



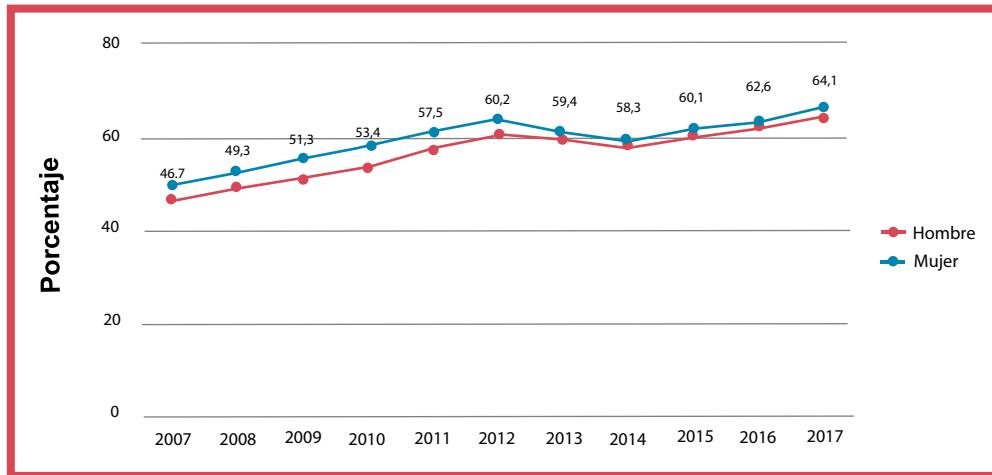
Fuente: INEC, 2017.

Sobre el acceso de jóvenes a la educación, se aprecia un crecimiento importante de aproximadamente 20 puntos en la tasa neta de matriculación del bachillerato: de 48,39% (2006) a un 71,52% (2016).

hasta el décimo grado) y alrededor del 64% ha concluido el bachillerato (es decir, ha aprobado hasta el tercer año de bachillerato), sin que exista una mayor diferencia entre hombres y mujeres.

En la actualidad, cerca del 80% de jóvenes ha concluido la educación general básica (es decir, ha aprobado

**Gráfico 17: Jóvenes con bachillerato completo**

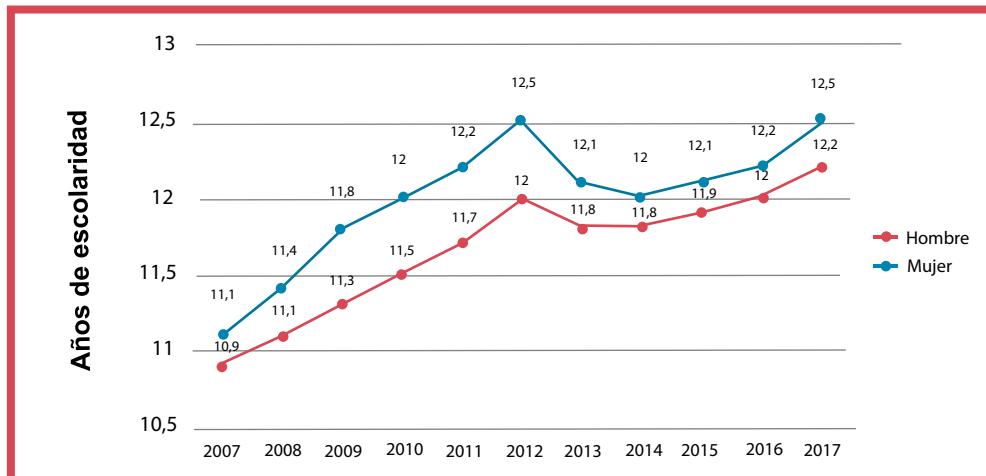


Fuente: INEC, 2017. Elaborado por: SICES, 2017

Al año 2017, tanto hombres como mujeres jóvenes habían cumplido, en promedio, 12 años de escolaridad (es decir, aprobaron el segundo año de bachillerato).

En el caso de los jóvenes en pobreza extrema, el promedio se reduce a 8-9 años.

**Gráfico 18: Promedio de años de Escolaridad**

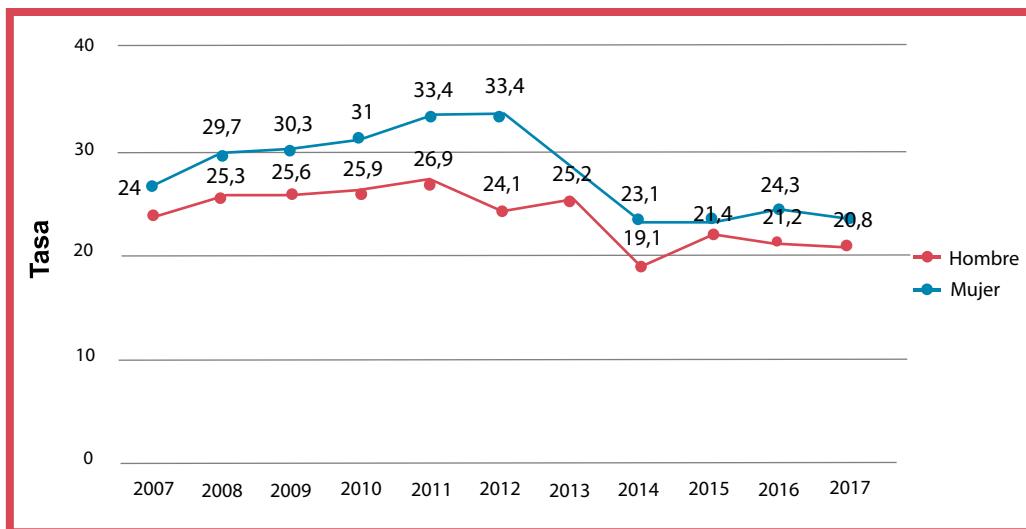


Fuente: INEC, 2017.

En la actualidad, menos del 25% de la población de 18 a 24 años se encuentra matriculada en establecimientos de educación superior. Esto significa que se ha producido un decrecimiento de 8 puntos en el porcentaje de jóvenes matriculados desde el año 2012.

Adicionalmente, cabe notar que existe un 2,8% más de mujeres que hombres jóvenes que se matricula en las instituciones de educación superior.

**Gráfico 19: Matrícula en educación superior (18 a 24 años)**



Fuente: INEC, 2017.

El porcentaje de rezago escolar<sup>36</sup>, para el caso de los jóvenes, fue de 17,1% en 2007 y, para el 2017, de 9,9%, lo que representa una reducción de 7,2%. Esto posiblemente se produjo por la ampliación de la cobertura de los programas de educación para este grupo poblacional y el incremento en la inversión social. El rezago es más notorio en sectores indígenas y afroecuatorianos. Aproximadamente el 25% de personas de ambos grupos se encuentra en situación de rezago escolar (MINEDUC, 2016).

En cuanto al nivel de instrucción, el 33,81% de las personas jóvenes cuenta con educación media; 21,72%, con educación secundaria; y el 21,22%, con educación superior. Cabe notar que existe un mayor número de mujeres jóvenes en este último nivel de estudios.

<sup>36</sup> Es el número de personas que asisten a cada uno de los niveles de educación escolarizada con dos o más años de retraso respecto a la edad oficial del nivel correspondiente y en relación con la población que asiste a la educación escolarizada ordinaria, expresado como porcentaje de la población que asiste, en un periodo de tiempo.

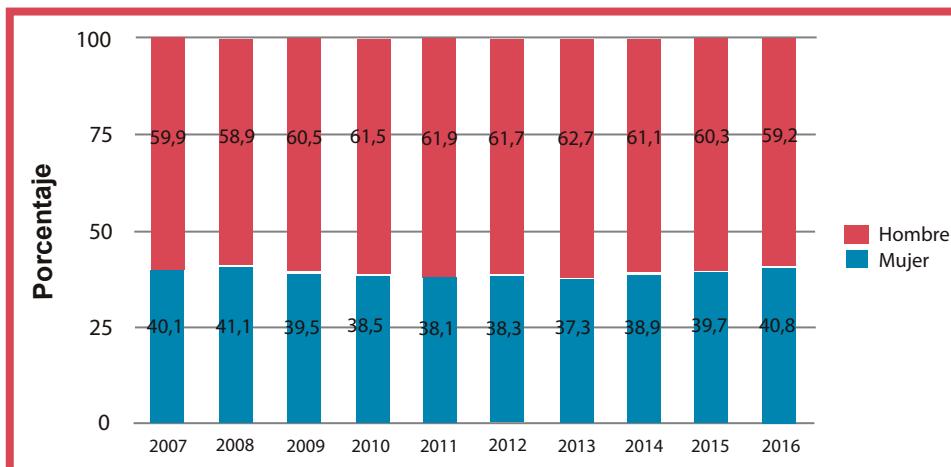
**Tabla 30: Nivel educativo de los jóvenes**

Nivel de instrucción	Hombre	Mujer	Total general
Educación media	17,71%	16,10%	33,81%
Secundaria	10,96%	10,76%	21,72%
Superior universitario	9,19%	12,03%	21,22%
Educación básica	5,15%	4,95%	10,10%
Primaria	4,37%	5,02%	9,39%
Superior no universitario	1,18%	1,41%	2,59%
Ninguno	0,49%	0,27%	0,76%
Posgrado	0,09%	0,22%	0,31%
Centro de alfabetización	0,05%	0,05%	0,10%
Total general	<b>49,19%</b>	<b>50,81%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: INEC, 2017. ENEMDU. Elaboración: CNII, 2018.

Más de la mitad de la Población Económicamente Activa (PEA) joven está conformada por hombres. La brecha de la PEA entre hombres y mujeres, de 2007 a 2016, ha persistido con una diferencia de aproximadamente 10 puntos.

**Gráfico 20: Distribución de la PEA joven**



Fuente: INEC, 2017. Elaborado por: SICES, 2017

A 2017, el 38,86% de los jóvenes contaba con empleo adecuado, cifra en la cual las mujeres representan el 12,41% del total. Más del 51% se encontraba en condiciones de empleo no adecuado<sup>37</sup>, con ingresos menores

al salario mínimo y un horario laboral inferior a las 40 horas por semana; de este grupo, más de la mitad eran hombres. Del 9,61% de jóvenes que se encontraba en desempleo (abierto y oculto), la mayoría eran mujeres.

**Tabla 31: Condiciones de empleo**

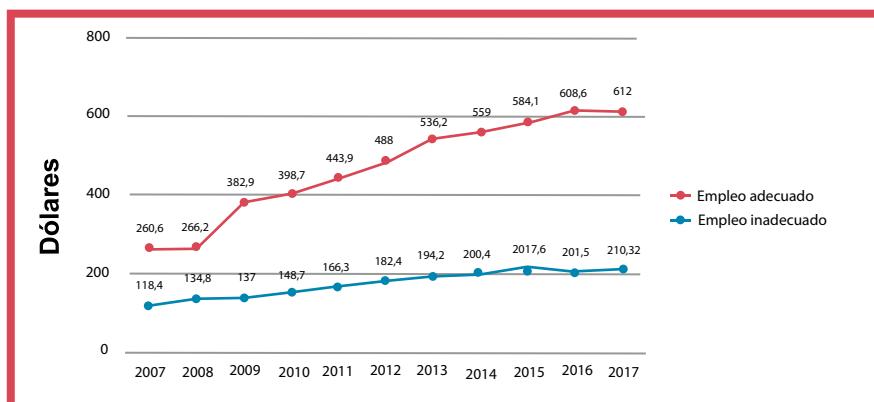
Condiciones económicas de la población	Hombres	Mujeres	Total general
Empleo adecuado/pleno	26,45%	12,41%	38,86%
*Otro empleo no pleno	10,62%	8,50%	19,12%
*Subempleo por insuficiencia de tiempo de trabajo	9,62%	7,34%	16,96%
*Empleo no remunerado	3,91%	6,39%	10,30%
Desempleo abierto	3,55%	4,53%	8,08%
*Subempleo por insuficiencia de ingresos	4,07%	1,05%	5,12%
Desempleo oculto	0,73%	0,80%	1,53%
Empleo no clasificado	0,00%	0,03%	0,03%
Total general	<b>58,95%</b>	<b>41,05%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: INEC, 2017.

La diferencia en la remuneración de la población joven con empleo adecuado e inadecuado, a 2017, es de US\$ 401,70 mensuales. Esta diferencia se ha incrementado

de manera sostenida a lo largo de los últimos 10 años; a 2007, era de US\$ 142,20 mensuales.

**Gráfico 21: Promedio de ingresos de la población joven ocupada en empleo adecuado e inadecuado**



Fuente: INEC, 2017. ENEMDU. Elaboración: SICES, 2017.

<sup>37</sup>Esto consta en la tabla bajo las categorías: otro empleo no pleno, subempleo por insuficiencia de tiempo de trabajo, empleo no remunerado y subempleo por insuficiencia de ingresos

El 45,77% de la población joven es empleada privada. Más de la mitad de ellos son hombres; la segunda categoría ocupacional, con 17,14%, incluye a aquellas personas que trabajan por cuenta propia. El trabajo del hogar no remunerado es del 13,86%, según se ha evidenciado, esta cifra está formada por un mayor porcentaje de mujeres jóvenes. El 12,74% de las y los

jóvenes que trabajan ejercen como jornalera/o, entre los cuales un 11,73% son hombres y, apenas un 1,01%, mujeres. Sin embargo, también debe tomarse en cuenta que un 0,16% de aquellas personas jóvenes laboran como ayudantes no remunerados de asalariado o jornalero y, de este grupo, el 0,12% son mujeres.

**Tabla 32: Categoría de ocupación en las que laboran las y los jóvenes**

Categoría de ocupación	Hombres	Mujeres	Total general
Empleado privado	28,41%	17,36%	45,77%
Cuenta propia	8,90%	8,23%	17,13%
Trabajador del hogar no remunerado	5,72%	8,13%	13,85%
Jornalero o peón	11,73%	1,01%	12,74%
Empleado de Gobierno	3,96%	3,13%	7,09%
Empleado(a) doméstico(a)	0,07%	1,84%	1,91%
Patrono	0,65%	0,23%	0,88%
Trabajador del hogar (no remunerado)	0,25%	0,21%	0,46%
Ayudante no remunerado de asalariado/jornalero	0,04%	0,12%	0,16%
Empleado terciarizado	0,00%	0,01%	0,01%
Total general	<b>59,73%</b>	<b>40,27%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: INEC, 2017. Elaboración: CNII, 2018

Por otro lado, de acuerdo con el INEC, las principales actividades económicas en las que laboran las personas jóvenes se relacionan con agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (47,86%), seguidas de actividades

relacionadas con el comercio (al por mayor y al por menor), reparación de vehículos automotores y motocicletas, que llegan al 17,53%.

**Tabla 33: Actividades económicas en las que laboran las y los jóvenes**

Actividades económicas	Hombres	Mujeres	Total general
<b>Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca</b>	37,14%	10,72%	47,86%
<b>Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas</b>	7,51%	10,02%	17,53%
<b>Actividades de alojamiento y de servicio de comidas</b>	4,41%	2,17%	6,58%
<b>Industrias manufactureras</b>	2,74%	2,09%	4,83%
<b>Construcción</b>	4,21%	0,34%	4,55%
<b>Actividades profesionales, científicas y técnicas</b>	1,25%	2,62%	3,87%
<b>Otras actividades de servicios</b>	1,74%	1,27%	3,01%
<b>Transporte y almacenamiento</b>	2,79%	0,00%	2,79%
<b>Actividades de servicios administrativos y de apoyo</b>	1,38%	1,40%	2,78%
<b>Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social</b>	0,12%	2,22%	2,34%
<b>Artes, entretenimiento y recreación</b>	1,28%	0,26%	1,54%
<b>Enseñanza</b>	0,52%	0,62%	1,14%
<b>Información y comunicación</b>	0,70%	0,00%	0,70%
<b>Actividades de los hogares como empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio</b>	0,00%	0,35%	0,35%
<b>Explotación de minas y canteras</b>	0,11%	0,02%	0,14%
<b>Total general</b>	<b>65,90%</b>	<b>34,10%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: INEC, 2017.

En cuanto al acceso a la seguridad social, el 59,74% del total de jóvenes no cuenta con ningún tipo de cobertura. Resalta el hecho de que un 73,68% de mujeres jóvenes no tienen acceso. La diferencia entre hombres y mujeres se mantiene en la afiliación a otros seguros; las

cifras dan cuenta de un porcentaje mayor de mujeres cubiertas por seguros voluntarios y privados (con y sin hospitalización), así como en el del Ministerio de Salud Pública.

**Tabla 34: Acceso a seguridad social de los jóvenes**

Seguro	Hombres	Mujeres	Total
<b>Ninguno</b>	55,53%	73,68%	59,74%
<b>IESS, seguro general</b>	35,74%	22,46%	32,66%
<b>ISSFA, ISSPOL</b>	5,04%	0,01%	3,87%
<b>IESS, seguro campesino</b>	3,18%	2,20%	2,96%
<b>IESS, seguro general voluntario</b>	0,24%	1,22%	0,47%
<b>Seguro privado con hospitalización</b>	0,21%	0,27%	0,23%
<b>Seguro privado sin hospitalización</b>	0,05%	0,08%	0,06%
<b>Seguro Ministerio Salud Pública</b>	0,00%	0,08%	0,02%
<b>Total general</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: INEC, 2017. Elaboración: CNII, 2018

Entre las políticas y programas para asegurar el derecho al trabajo, existe el programa Mi Primer Empleo, creado por el Ministerio de Trabajo, para la inserción de jóvenes estudiantes (y egresados de instituciones del sistema de educación superior) al mercado laboral en instituciones públicas.

Este programa consiste en ofrecer pasantías pagadas para adquirir experiencia preprofesional. Desde 2007 hasta junio de 2017, este programa ha contado con un total de 156 857 jóvenes inscritos, de los cuales cerca del 10% ha sido colocado en alguna actividad laboral.

**Tabla 35: Número de jóvenes destinatarios proyecto Mi Primer Empleo**

Personas de 18-29 años colocados a través de Mi Primer Empleo		
AÑO	INSCRITOS	BENEFICIADOS
2007*	0	581
2008	9 865	3 203
2009	16 312	3 635
2010	17 940	2 150
2011	26 282	1 757
2012	22 579	780
2013	21 764	909
2014	1 937	686
2015	12 559	914
2016	16 927	495
2017	8 804	649
<b>TOTAL</b>	<b>154 969</b>	<b>15 759</b>

*Fuente: Proyecto Mi Primer Empleo. Datos: al 30 de junio de 2017.  
Elaboración: Dirección de Atención a Grupos Prioritarios – Ministerio del Trabajo (MT)*

En relación con la salud sexual y salud reproductiva, el uso de métodos anticonceptivos para mujeres entre 18 y 29 años se incrementó en 13,6 puntos porcentuales

entre 2006 y 2014. En la actualidad, la mitad de la población de mujeres jóvenes utiliza métodos anticonceptivos.

**Tabla 36: Porcentaje de mujeres que utilizan métodos anticonceptivos**

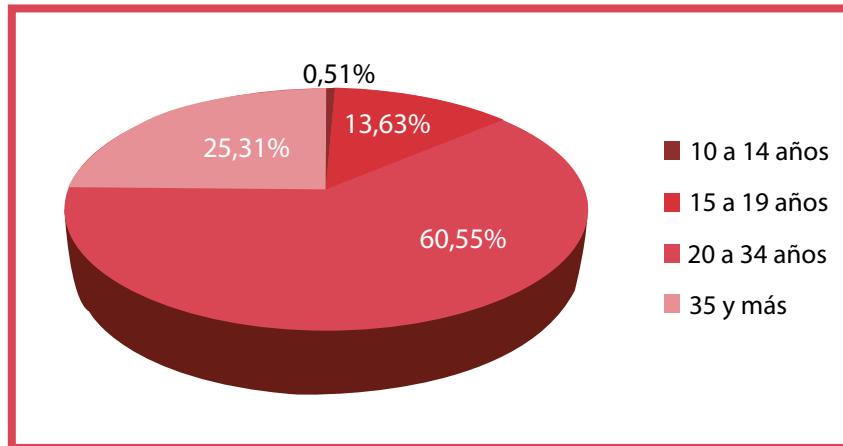
Grupo de edad	Años	Total
Mujeres de 18 a 29 años	2006	39,6%
	2014	53,2%

*Fuente: INEC - Encuesta de Condiciones de Vida – ECV. Procesamiento: SICES*

De acuerdo con el Ministerio de Salud Pública (MSP, 2017), de las 976 muertes maternas registradas entre

2010 y 2014, el mayor porcentaje corresponde al grupo etario formado por ciudadanas de entre 20 y 34 años.

**Gráfico 22: Muertes maternas según grupo etario. 2010-2014**



Fuente: MSP, 2017. Elaboración CNII, 2018

El 15,6% de las muertes maternas está relacionado con abortos realizados en condiciones inseguras; esta causa ocupa el quinto lugar en frecuencia entre el resto de las causas de muerte entre jóvenes y es la tercera en cuanto a causas de muerte materna (MSP, 2017).

Respecto a las infecciones de transmisión sexual, la población joven tiene conocimiento sobre las formas de contagio del VIH/SIDA (aunque se muestra un

descenso en los últimos años). En el año 2006, el porcentaje de jóvenes informados estaba sobre el 92% (con una diferencia entre hombres y mujeres de 1,4 puntos), mientras que al año 2014, el valor se acercaba al 87% (con una diferencia entre hombres y mujeres de 1,8 puntos). Sin embargo, se debe anotar que en este año se añadió a la pregunta otra forma de contagio.

**Tabla 37: Porcentaje de población que conoce las formas de contagio de VIH/Sida, por sexo**

Grupo de edad	Años	Hombres	Mujeres
Población de 18 a 29 años	2006	93,6%	92,2%
	2014	87,4%	89,2%

Fuente: INEC-SICES, 2017. Elaboración: SICES

Como resultado del exceso en el consumo de estupefacientes, en el 2016 se dieron 783 casos de atención médica para personas jóvenes que requirieron hospitalización de más de un día por causas relacionadas al consumo de alcohol, tabaco y estupefacientes.

El 84% de estas personas fueron hombres. Entre las mujeres jóvenes, el consumo de alcohol fue la principal causa de atenciones médicas.

**Tabla 38: Egresos hospitalarios por trastornos mentales y del comportamiento**

Causa	Hombres	Mujeres	Total
Debido al uso de múltiples drogas y otras sustancias psicoactivas	256	36	292
Debido al uso de alcohol	211	65	276
Debido al uso de opiáceos	69	13	82
Debido al uso de cocaína	45	12	57
Debido al uso de alucinógenos	44	1	45
Debido al uso de cannabinoides	23	0	23
Debido al uso de otros estimulantes, incluida la cafeína	4	0	4
Debido al uso de disolventes volátiles	3	1	4
<b>Total general</b>	<b>655</b>	<b>128</b>	<b>783</b>

Fuente: INEC, Egresos Hospitalarios 2016. Elaboración: CNII, 2018

Las muertes violentas se encuentran entre las principales causas de mortalidad para los hombres jóvenes. Los accidentes de tránsito son considerados como la primera causa de muerte en hombres de 18 a 29 años

(21,08%), mientras que otras causas de valor incluyen lesiones autoinfligidas (9,43%) y agresiones (7,31%).

Tabla 39: Causas de mortalidad en jóvenes

Causas	Hombres	Mujeres	Total general
<b>Accidentes de tránsito</b>	21,08%	2,77%	23,85%
<b>Lesiones autoinfligidas (suicidios)</b>	9,43%	2,46%	11,89%
<b>Todas las demás causas externas</b>	6,55%	3,10%	9,65%
<b>Agresiones</b>	7,31%	1,58%	8,89%
<b>Enfermedades por virus de la inmunodeficiencia humana (VIH)</b>	3,36%	1,55%	4,91%
<b>Síntomas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio no clasificados en otra parte</b>	2,06%	1,13%	3,19%
<b>Resto de enfermedades del sistema nervioso</b>	1,78%	1,02%	2,80%
<b>Neumonía</b>	1,72%	0,68%	2,40%
<b>Ahogamiento y sumersión accidentales</b>	2,20%	0,14%	2,34%
<b>Leucemia</b>	1,21%	0,87%	2,08%
<b>Otras Causas</b>	16,57%	11,43%	28,00%
<b>Total</b>	<b>73,27%</b>	<b>26,73%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: INEC, Egresos Hospitalarios, 2016. Elaboración: CNII, 2018

En el caso de las mujeres jóvenes, la mayor parte de muertes se registra en la categoría de “otras causas” (11,43%), seguida por “todas las demás causas externas” (3,10%) y luego por “lesiones autoinfligidas” (2,46%). Llama la atención que, entre las causas de mortalidad en las jóvenes, no se contemple la mortalidad materna, teniendo en cuenta la información anteriormente citada.

Los suicidios entre jóvenes incrementaron en un 56% entre 2013 y 2016. La tasa de suicidios para 2016 es de 11,71 por cada 100 000 habitantes jóvenes. El 79% de las víctimas son hombres.

**Tabla 40: Tasa de suicidios en jóvenes**

Años	Hombres	Mujeres	Total	Tasa*
2013	171	69	240	7,48
2014	202	61	263	8,07
2015	288	105	393	11,89
2016	334	87	421	11,71

\* Por cada 100 000 habitantes jóvenes

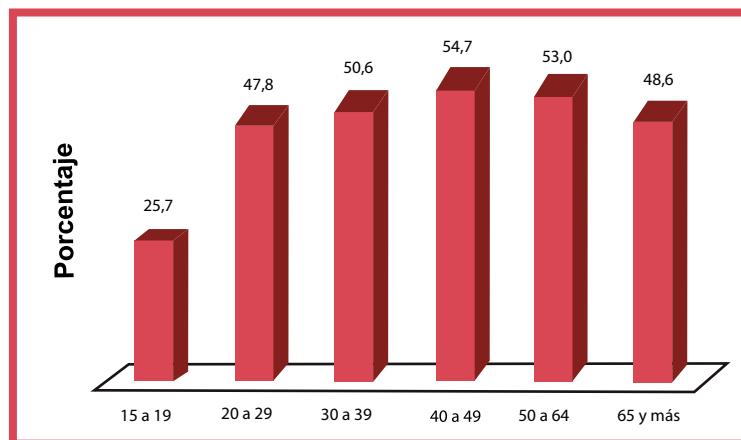
Fuente: Defunciones generales del INEC. Elaboración: CNII, 2018

A 2012, 6 de cada 10 mujeres habían vivido algún tipo de violencia de género. El número representa un 61,4% de la población femenina en áreas urbanas y un 58,7% de la misma en áreas rurales. La principal forma de violencia ejercida en contra de las mujeres es la psicológica (53,9% del total de mujeres), seguida por la violencia física (38%), sexual (25,7%) y patrimonial (16,7%). Las mujeres que se han casado o unido por primera vez entre los 16 a 20 años son las más

afectadas por la violencia, con un 70,5% de ellas sujeta a esta situación. Adicionalmente, el 67,5% de las mujeres que son jefas de hogar sufre violencia de género.<sup>38</sup>

Casi el 50% de mujeres entre 20 a 29 años ha sufrido algún tipo de violencia por parte de sus parejas o exparejas; es decir, una de cada dos.

**Gráfico 23: Mujeres que han sufrido algún tipo de violencia por parte de su pareja o ex pareja por edad.**



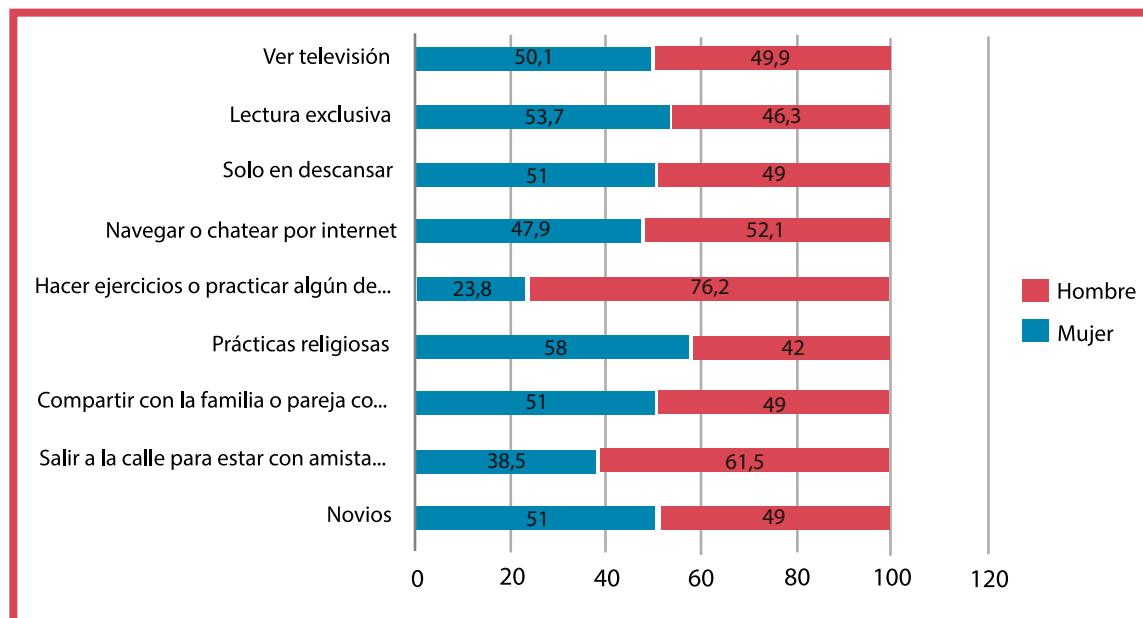
Fuente: (Consejo Nacional para la Igualdad de Género [CNIG], 2014, p. 58) con base en INEC, 2011, Encuesta de relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres

<sup>38</sup> <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/>

La práctica del deporte y ejercicios físicos es la principal actividad que realizan los hombres jóvenes en su tiempo libre, así como la menos realizada por mujeres jóvenes. Para estas últimas, el uso del tiempo libre está relacionado primeramente con actividades religiosas (58%).

En la misma categoría, la segunda actividad más común en los hombres es salir a la calle con amistades; en tanto que, para las mujeres, es la segunda menos frecuente.

**Gráfico 24: Porcentaje de la población que realiza actividades de tiempo libre**



Fuente: INEC – Encuesta de uso del tiempo EUT, 2012  
Elaborado por: SICES, 2017

### 3. Análisis para la priorización de las políticas



Una de las preocupaciones de las y los jóvenes consultados gira en torno al acceso a educación superior, y cómo esto dificulta la obtención de oportunidades laborales. Se percibe que la política pública ha limitado el ingreso a instituciones de educación superior. Desde su percepción, afirman que faltan incentivos para continuar los estudios en el sector rural; asimismo, señalan que no hay oferta nocturna, que la educación pública no cubre la demanda y que la educación privada es altamente costosa. Expresan, además, que existe una oferta limitada de universidades estatales en algunas provincias, lo que reduce la posibilidad de acceder a educación en zonas diferentes de las principales ciudades. Se menciona también la inexistencia de políticas y programas que aseguren la permanencia de los jóvenes en las instituciones de educación superior.

El rezago escolar tiene impactos en sus proyectos de vida: dificulta el acceso a empleo adecuado y limita el desarrollo de destrezas y capacidades para emprender actividades productivas. En este sentido, se proponen políticas que permitan superar el rezago escolar y el acceso a educación superior.

La población juvenil puede ser el grupo de población económicamente activa más afectado en el acceso al trabajo, debido a la falta de oportunidades; esto, a pesar de la existencia de políticas para el acceso al primer empleo y empleo juvenil. La situación se torna más compleja para jóvenes jefes de hogar y jóvenes profesionales que, después de varios años de estudios superiores, se encuentran con un mercado laboral de baja oferta, baja remuneración y, con frecuencia, sin acceso a seguridad social.

La persistencia de las desigualdades de género se manifiesta en cifras que dan cuenta de que las mujeres jóvenes acceden en menor porcentaje que los hombres a empleo adecuado y con menor salario por igual trabajo.

En Ecuador se cuenta con el programa de Empleo Juvenil, en el que empleadores públicos o privados contratan jóvenes y reciben del Estado una aportación a su salario (Ministerio del Trabajo [MT], 2018a). También está el programa Mi Primer Empleo, entre cuyos objetivos está el potenciar las capacidades y conocimientos de jóvenes pertenecientes a instituciones de educación superior, por medio de pasantías en el sector privado y

prácticas preprofesionales en el sector público; esto, con la finalidad de brindar experiencia profesional y potenciar la empleabilidad (Ministerio del Trabajo [MT], 2018b). Por otro lado, BanEcuador ofrece créditos productivos que están dirigidos a jóvenes profesionales recién graduados y personas en general, que no disponen de experiencia en actividades económicas independientes, para financiar sus emprendimientos.

A pesar de la existencia de estas políticas, en opinión de las y los jóvenes consultados, la falta de oportunidades laborales es una de las preocupaciones más acuciantes, así como las exigencias para el acceso a empleo, entre las que destacan los años de experiencia requeridos. De otro lado, la percepción de este grupo poblacional es que no existen políticas públicas que apoyen los emprendimientos y la generación de microempresas administradas por jóvenes, principalmente por efecto de las dificultades para el acceso a crédito y capacitación profesional.

En este sentido, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) considera necesario fortalecer estas políticas, asegurar el respeto y protección de los derechos laborales de las personas jóvenes y observar su efectividad, con un enfoque de género e interseccionalidad.

Si bien la información del diagnóstico da cuenta de un incremento en el uso de métodos anticonceptivos, entre las personas consultadas se plantea la necesidad de crear condiciones que faciliten el acceso a información adecuada para el ejercicio del derecho a la salud sexual

y la salud reproductiva. Por otra parte, el diagnóstico arroja datos de un alto porcentaje de muertes maternas entre los 20 y 35 años, las mismas que están relacionadas con abortos realizados en condiciones inseguras.

El grupo consultado percibe la existencia de pocos servicios y políticas para acompañar los procesos de autocuidado y prevención de infecciones de transmisión sexual. Las cifras constantes en el diagnóstico dan cuenta de un incremento en la incidencia del VIH (virus de inmunodeficiencia humana) en este grupo de la población.

Ante esta realidad, se vuelve necesario observar la política de salud sexual y salud reproductiva, a fin de fortalecerla para que genere conocimientos en torno al autocuidado, la prevención de embarazos no deseados y de infecciones de transmisión sexual (a través de servicios de orientación y acompañamiento) y para que se garantice el acceso a métodos anticonceptivos, con un enfoque de género e interseccional.

Casi la mitad de las mujeres entre 20 y 29 años ha sufrido algún tipo de violencia por parte de sus parejas o exparejas. Esto coloca a dicho grupo humano en una condición de alta vulnerabilidad que requiere de atención específica, en el marco de la política de prevención y erradicación de la violencia de género. El CNII mantendrá una observancia permanente a la aplicación de la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las mujeres.

Las muertes violentas se encuentran entre las principales afectaciones contra la vida de las personas jóvenes y, entre ellas, los accidentes de tránsito son una de las que más altos índices muestra.

El incremento de la tasa de suicidios es preocupante, porque da cuenta de la ausencia de una política pública que atienda de manera particular a este grupo de la población. Se desconocen las causas que llevan a las y los jóvenes a suicidarse, lo que impide tomar decisiones adecuadas y oportunas para prevenirlas.

Al respecto, las personas de este grupo, participante del proceso de construcción de la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional, perciben que no existe una política que trabaje para la prevención de esta problemática y, además, que no se cuenta con estudios que permitan conocer sus causas originarias.

En esta perspectiva, se requiere investigar a mayor profundidad estas problemáticas y generar políticas de prevención.





Nacional para  
la Igualdad  
Intergeneracional

NIÑEZ, ADOLESCENCIA, JÓVENES Y ADULTOS



## 4. Matriz de políticas públicas

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Promover el acceso y permanencia en el sistema educativo de jóvenes con escolaridad inconclusa o rezago escolar	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>1.2. Generar capacidades y promover oportunidades en condiciones de equidad, para todas las personas a lo largo del ciclo de vida</p> <p>*Incrementar del 72,25% al 80% la tasa neta de asistencia ajustada en bachillerato a 2021</p> <p>*Incrementar del 63% al 65% las personas de 18 a 29 años con bachillerato completo a 2021</p> <p><b>Objetivo 2:</b> Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas</p> <p>*Incrementar la tasa neta de matrícula de personas por auto-identificación étnica (indígena, afroecuatorianos y montubios) con acceso a bachillerato del 58,20% al 70% a 2021</p>	Plan Toda una Vida: Impulso Joven Bachillerato acelerado rural Erradicación del analfabetismo	<p><b>Objetivo 1:</b> Fin de la pobreza</p> <p><b>Objetivo 4:</b> Educación de calidad</p> <p><b>Objetivo 10:</b> Reducción de las desigualdades</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Implementar un programa permanente para la prevención de la deserción escolar y la eliminación del rezago escolar en las y los jóvenes			MINEDUC
Ampliar la cobertura del programa de bachillerato y educación básica acelerada para personas jóvenes, atendiendo a sus necesidades específicas			MINEDUC
Establecer estrategias específicas, dirigidas a jóvenes, en particular del sector rural, para el acceso a programas educativos y de formación a los distintos niveles del ciclo educativo, así como a formación técnica y profesional			MINEDUC / SENESCYT / SECAP
Promover nuevas adaptaciones curriculares que permitan la inclusión de jóvenes con necesidades educativas especiales (problemas de aprendizaje) asociadas o no a la discapacidad			MINEDUC

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Fortalecer la capacitación técnica y la formación especializada para los jóvenes	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>1.1. Promover la inclusión económica y social, y combatir la pobreza en todas sus dimensiones a fin de garantizar la equidad económica, social, cultural y territorial</p> <p>*Incrementar del 27,81% al 31,21% la tasa bruta de matrícula en educación superior en Universidades y Escuelas Politécnicas a 2021</p> <p>*Incrementar del 5,91% al 9,02% la tasa bruta de matrícula en educación superior de nivel técnico y tecnológico a 2021</p>	<p>Plan Toda una Vida: Impulso Joven</p> <p>Calidad e inclusión: Ampliando las oportunidades en la educación superior</p> <p>Bachillerato acelerado rural</p>	<p><b>Objetivo 1:</b> Fin de la pobreza</p> <p><b>Objetivo 2:</b> Hambre cero</p> <p><b>Objetivo 4:</b> Educación de calidad</p> <p><b>Objetivo 10:</b> Reducción de las desigualdades</p>
<b>Líneas de acción</b>		<b>Responsables</b>	
Ampliar la cobertura de capacitación técnica y formación profesional para las y los jóvenes, atendiendo a sus demandas y necesidades específicas, con enfoque de género e interseccional		SECAP / MT / SENESCYT	
Articular las acciones de los gobiernos autónomos descentralizados para la implementación de proyectos de producción o emprendimientos locales, de acuerdo con las capacidades de los territorios, con énfasis en el territorio		IEPS / MT/ MIPRO / BanEcuador / GAD/ SETEJU	
Establecer en los centros de educación superior públicos una oferta de educación que responda a las necesidades de jóvenes y a las demandas del área rural		SENESCYT	
Implementar mecanismos para el reconocimiento, validación y acreditación de los resultados del aprendizaje no formal e informal, dirigidos a jóvenes		CES / SENESCYT	
<b>Estrategias de observancia</b>		<b>Responsables</b>	
Diseñar e implementar indicadores que permitan realizar un proceso de observancia del acceso a becas para jóvenes en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y considerando criterios de interseccionalidad		CNII / SENESCYT	
Levantar información cualitativa y cuantitativa del ingreso y permanencia de jóvenes en las universidades públicas		CNII / SENESCYT	

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
<p><b>Fortalecer la inserción laboral de jóvenes y el primer empleo</b></p>	<p><b>Objetivo 1</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>1.7 Garantizar el acceso al trabajo digno y la seguridad social de todas las personas</p> <p>1.13 Garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad y de adolescentes infractores; fortalecer el sistema penal para que fomente la aplicación de penas no privativas de libertad para delitos de menor impacto social, coadyuvando a la reducción del hacinamiento penitenciario, la efectiva rehabilitación, la reinserción social y familiar y la justicia social</p> <p>*Reducir del 10,4% al 7,6% la tasa de desempleo juvenil de 18 a 29 años a 2021</p> <p>*Reducir la brecha de empleo adecuado entre hombres y mujeres del 33,5% al 28,7% a 2021</p> <p>*Reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres del 21,9% al 18,4% a 2021</p> <p>*Incrementar el porcentaje de personas cubiertas por alguno de los regímenes de seguridad social pública contributiva del 47% al 51,2% a 2021</p>	<p>Plan Toda una Vida: Impulso Joven Banco del Pueblo Acuerdo Nacional por el Empleo, la Inversión Productiva, la Innovación y la Inclusión</p>	<p><b>Objetivo 1:</b> Fin de la pobreza <b>Objetivo 5:</b> Igualdad de Género <b>Objetivo 10:</b> Reducción de las desigualdades <b>Objetivo 16:</b> Paz, Justicia e Instituciones Sólidas</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Diseñar y ejecutar un programa de inserción laboral de jóvenes en conflicto con la ley, vinculado a los programas Empleo Juvenil y Mi Primer Empleo			MJDHC / MT/ SETEJU
Tecnificar la formación y capacitación para las personas privadas de la libertad en los centros de rehabilitación social, ampliando la oferta de capacitación a partir de las necesidades de las y los jóvenes para su reinserción social			MJDHC / SECAP / SETEC/ SETEJU
Establecer acuerdos con las cámaras y gremios empresariales para la incorporación de jóvenes que se reinserían socialmente			MJDHC / MIPRO / GAD cantonales y provinciales/ SETEJU
<b>Estrategias de observancia</b>			<b>Responsables</b>
Observar y evaluar los programas Empleo Juvenil y Mi Primer Empleo, verificar su efectividad y recomendar estrategias para mejorar el acceso a los mismos, priorizando los enfoques de género e interseccionalidad			CNII / MT / SETEJU
Construir un sistema de indicadores específicos sobre empleo juvenil			CNII / MT / INEC / SETEJU
Fortalecer los mecanismos de seguimiento, control y sanción a las prácticas de discriminación laboral hacia la población joven, así como de restitución oportuna de derechos			CNII / MT / CCPD / SETEJU
Conformar comités de jóvenes que acceden a los programas de empleo juvenil, a fin de asegurar la vigilancia y exigibilidad permanente del progreso de las políticas laborales para jóvenes			CNII / CCPD / CConsultivos / SETEJU

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
<p>Fomentar los emprendimientos productivos de jóvenes en el marco de la economía popular y solidaria</p>	<p><b>Objetivo 4.</b> Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización</p> <p>4.3. Promover el acceso de la población al crédito y a los servicios del sistema financiero nacional y fomentar la inclusión financiera en un marco de desarrollo sostenible, solidario y con equidad territorial</p> <p>4.9. Fortalecer el apoyo a los actores de la economía popular y solidaria mediante la reducción de trámites, acceso preferencial a financiamiento y a contratación pública, para su inclusión efectiva en la economía</p> <p>* Reducir del 10,4% al 7,6% la tasa de desempleo juvenil de 18 a 29 años a 2021</p> <p>*20 000 créditos para emprendimientos colocados</p> <p><b>Objetivo 5:</b> Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria</p> <p>*Incrementar la tasa de empleo adecuado del 41,2% al 47,9% a 2021</p> <p>*Incrementar el acceso de la Economía Popular y Solidaria a mercados locales e internacionales a 2021</p>	<p>Plan Toda una Vida: Impulso Joven Banco del Pueblo Acuerdo Nacional por el Empleo, la Innovación y la Inclusión Minga Agropecuaria</p>	<p><b>Objetivo 8:</b> Trabajo decente y crecimiento económico</p> <p><b>Objetivo 10:</b> Reducción de las desigualdades</p> <p><b>Objetivo 12:</b> Producción y consumo responsables</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Promover la asociatividad de jóvenes para el desarrollo de emprendimientos productivos en el marco de la economía popular y solidaria			IEPS / MIPRO / MAG / MINTUR/ SETEJU / GAD
Priorizar emprendimientos productivos de jóvenes en los catálogos dinámicos inclusivos del Sistema Nacional de Compras Públicas, como una acción afirmativa			SERCOP / SETEJU / GAD
Promover la capacitación técnica para la administración de los microemprendimientos de las asociaciones de jóvenes de la economía popular y solidaria			IEPS / BanEcuador / MIPRO / MT/ SETEJU
<b>Estrategias de observancia</b>			<b>Responsables</b>
Evaluar la efectividad de los programas de emprendimientos productivos para jóvenes y recomendar estrategias para mejorar el acceso a los mismos, priorizando los enfoques de género e interseccionalidad			CNII / IEPS / SETEJU / GAD
Diseñar indicadores de acceso a crédito productivo de las y los jóvenes, condiciones, apoyo técnico, entre otros, desagregado por sexo, con enfoque de género e interseccionalidad			CNII / SEPS/ SETEJU / GAD
Evaluar las acciones afirmativas implementadas para el acceso al crédito de jóvenes y el acompañamiento técnico y financiero para su uso			CNII / SEPS / SETEJU / GAD

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Fortalecer los servicios de salud sexual y salud reproductiva en el marco del estado laico y con enfoque de derechos humanos y de género	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>1.5 Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural</p> <p>*Disminuir el embarazo no planificado a 2021</p> <p>*Reducir la razón de mortalidad materna de 44,6 a 36,2 fallecimientos por cada 100 000 nacidos vivos a 2021</p>	<p>Plan Toda una Vida:</p> <p>Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia niñez, adolescencia y mujeres</p>	<p><b>Objetivo 5:</b> Igualdad de Género</p> <p><b>Objetivo 10:</b> Reducción de las desigualdades</p> <p><b>Objetivo 16:</b> Paz, Justicia e instituciones sólidas</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Fortalecer acciones permanentes de educación sexual y reproductiva con enfoque de derechos, para jóvenes			MSP / GAD cantonales / MIES
Fortalecer los servicios de información y el acceso a servicios de salud sexual y salud reproductiva, y a métodos anticonceptivos, de acuerdo con los requerimientos específicos de cada edad, con énfasis en la población joven			MSP / GAD cantonales / IES
Fortalecer el programa de planificación familiar en zonas rurales, con pertinencia cultural			MSP / GAD cantonales
Implementar campañas de prevención del VIH/SIDA e infecciones de transmisión sexual (ITS), con énfasis en jóvenes			MSP / GAD cantonales / MIES
Promover los programas de detección temprana del VIH/SIDA e ITS durante el embarazo para evitar la transmisión vertical al neonato			MSP
<b>Estrategias de observancia</b>			<b>Responsables</b>
Evaluar los servicios de salud sexual y salud reproductiva dirigidos a jóvenes para verificar su efectividad y recomendar estrategias para mejorar el acceso a los mismos, priorizando los enfoques de género e interseccionalidad			CNII

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Prevenir el suicidio en personas jóvenes	<b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas 1.6 Garantizar el derecho a la salud, a la educación y al cuidado integral durante el ciclo de vida, bajo criterios de accesibilidad, calidad y pertinencia territorial y cultural	Plan Toda una Vida: Impulso Joven Calidad e inclusión: Ampliando las oportunidades en la educación superior Calidad y calidez en los servicios	<b>Objetivo 3:</b> Salud y Bienestar <b>Objetivo 5:</b> Igualdad de Género <b>Objetivo 10:</b> Reducción de las Desigualdades
Líneas de acción			Responsables
Levantar información a nivel nacional para identificar los factores de riesgo y causales del suicidio en jóvenes, a fin de formular estrategias específicas de prevención.			MSP / INEC / GAD
Implementar servicios de atención, prevención, promoción de la salud mental y seguimiento especializado en los espacios laborales, educativos y familiares de jóvenes con intentos de suicidio			MSP / MT / MIES / GAD
Impulsar intervenciones para promover actividades culturales, deportivas y de recreación, en particular en el espacio público, dirigidas a jóvenes para el uso del tiempo libre y la prevención de la ocurrencia del suicidio			GAD cantonales/ AME / SENESCYT / IES / GAD /MCP /SD

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Fortalecer el trabajo interinstitucional de prevención, protección y sanción en la lucha contra la trata y el tráfico de jóvenes	<b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas 1.5 Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural	Plan Toda una Vida: Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia niñez, adolescencia y mujeres	<b>Objetivo 5:</b> Igualdad de Género <b>Objetivo 10:</b> Reducción de las desigualdades <b>Objetivo 16:</b> Paz, Justicia e instituciones sólidas
Líneas de acción			Responsables
Fortalecer los programas de prevención contra la trata y el tráfico de personas			MDI / CIPTPTIMPV <sup>39</sup> / GAD
Fortalecer los mecanismos de atención, así como de seguimiento y acompañamiento especializado para la reparación de derechos de personas que han sido víctimas de trata o tráfico de personas y a sus familias			MDI / CIPTPTIMPV / GAD
Fortalecer los mecanismos interinstitucionales para la denuncia, identificación y sanción del delito de trata y tráfico de personas			MDI / FGE / CJ
Estrategias de observancia			Responsables
Evaluar la implementación del Plan Nacional para combatir la Trata de Personas en relación con los resultados obtenidos respecto a la prevención y protección de las personas jóvenes			CNII / MDI / CIPTPTIMPV
Formular una recomendación para la revisión del Plan, la formulación de políticas y la implementación de servicios especializados para la restitución y reparación de derechos de las víctimas de trata y tráfico, en particular mujeres, en el marco de lo dispuesto en la LOMH (Ley Orgánica de Movilidad Humana) y su reglamento			CNII / MDI / CIPTPTIMPV

<sup>39</sup> Establecido en el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, artículo 98: MI (que lo preside), ME, MIES, MJDH, MREMH, MT, MSP, MINTUR, SENESCYT, SECOM, CJ, FGE, DPE.

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Prevenir y erradicar la violencia de género contra las y los jóvenes	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>1.5 Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural</p> <p>1.10 Erradicar toda forma de discriminación y violencia por razones económicas, sociales, culturales, religiosas, etnia, edad, discapacidad y movilidad humana, con énfasis en la violencia de género y sus distintas manifestaciones</p> <p>*Reducir la tasa de femicidios de 0,85 a 0,82 por cada 100 000 mujeres a 2021</p>	<p>Plan Toda una Vida:</p> <p>Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia niñez, adolescencia y mujeres</p>	<p><b>Objetivo 5:</b> Igualdad de Género</p> <p><b>Objetivo 10:</b> Reducción de las desigualdades</p> <p><b>Objetivo 16:</b> Paz, Justicia e instituciones sólidas</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Fortalecer la articulación intersectorial de los programas de prevención de la violencia de género contra jóvenes			MJDHC / MDI / MIES / MSP / CNIG / SETEJU
Fortalecer los mecanismos de atención, así como de seguimiento y acompañamiento especializado para la reparación de derechos de jóvenes víctimas de violencia de género y sus familias			MJDHC / MDI / MIES / MSP / FGE / CJ / CNIG / SETEJU
Fortalecer los mecanismos interinstitucionales para la denuncia, identificación y sanción del delito de violencia de género			MJDHC / MDI / FGE / CJ / CNIG / SETEJU
<b>Estrategias de observancia</b>			<b>Responsables</b>
Observar el cumplimiento de la LOIPEVM (Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres) para que se asegure la difusión de la información, así como, la implementación de políticas y programas específicos para jóvenes			CNII / MJDHC / CNIG / SETEJU
Levantar información cualitativa y cuantitativa de la situación de niñas, niños y adolescentes, hijas e hijos de mujeres víctimas de femicidio			CNII / MJDHC / MIES / CNIG / SETEJU



**“La juventud es una etapa de construcción,  
en la que chicas y chicos creamos y  
reforzamos nuestros vínculos sociales,  
nuestra identidad y nuestros  
proyectos de vida”**

**(Adaptado de: ¡Somos adolescentes, no delincuentes!)**



**Capítulo  
de Personas  
Adultas Mayores**

# 1. Caracterización de las personas adultas mayores en Ecuador



En Ecuador, de conformidad con la Constitución de la República (2008), las personas que tienen 65 años o más son adultas mayores.

El proceso de envejecimiento difiere según las condiciones sociales, culturales y económicas de los sujetos; así lo precisa Manuel Lillo:

Cada período histórico ha tenido para cada período de edad una significación y unas exigencias determinadas. La vejez ha sido objeto de una gran elasticidad de sinónimos, rodeándose de atribuciones y segmentos conforme a las circunstancias e intereses de cada tipo de organización social y en cada momento dado. La longevidad, en sí, no es un compartimento estanco que haya permanecido inamovible a lo largo de la historia y entre las diversas civilizaciones y culturas, sino que se ha ido modificando constantemente de acuerdo a unos valores socioculturales pertenecientes al grupo humano interpretador y esta interpretación ha determinado su posición dentro de la comunidad, su aceptación o rechazo, así como su propio cuidado en salud (2002).

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores define en su artículo 2 al envejecimiento como el “proceso gradual que se desarrolla durante el curso de vida y que conlleva cambios biológicos, fisiológicos, psico-sociales y funcionales de variadas consecuencias, las cuales se asocian con interacciones dinámicas y permanentes entre el sujeto y su medio” (Organización de Estados Americanos [OEA], 2015, artículo 2).

Envejecer bien es el ideal de todos, pero una vejez positiva solamente puede ser el resultado de una vida enmarcada en los parámetros del bienestar social. El proceso de envejecimiento difiere de acuerdo con la condición social, por lo tanto, es necesario continuar desarrollando propuestas, alternativas y espacios que mejoren las condiciones de vida a través de planes, programas y proyectos en los que las personas adultas mayores sean entes activos de un proceso de inclusión social con la familia y la sociedad (Proyecto de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores).<sup>40</sup>

<sup>40</sup> El 19 de julio de 2018, la Asamblea Nacional del Ecuador aprobó en segundo debate el Proyecto de Ley

Existen retos para lograr el impacto deseado en factores como: seguridad social, cuidado de las personas y procesos de envejecimiento de la población; que conllevan a replantear las políticas públicas para que estas brinden calidad de vida en las diferentes etapas de envejecimiento, con características específicas en atención de salud y cuidados a corta, mediana y larga duración. Esto supone ajustar los recursos del Estado a las nuevas necesidades y estructuras económicas, para conocer, pensar y proponer acciones tendientes a: preparar a la población para llegar a esta edad,

incorporar a los adultos mayores a la sociedad y, finalmente, ofrecer posibilidades de una vejez positiva, con una vida digna, tranquila y saludable.

La Constitución de Ecuador (2008) reconoce a las personas adultas mayores como grupos de atención prioritaria y garantiza que recibirán dicha atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, en especial en los campos de la salud, la inclusión social y económica, y la protección contra la violencia.

## 2. Diagnóstico



En el año 2017, de acuerdo con la encuesta ENEMDU (INEC, 2017), la población adulta mayor (de 65 años y

más) llegó a 1 212 461. Esto representa el 7,04% del total de la población ecuatoriana.

**Tabla 41: Población Adulta Mayor por sexo**

Sexo	Total	%
Hombres	560 561	46,23
Mujeres	651 900	53,77
Total	1 212 461	100

Fuente: INEC, 2017 ENEMDU. Procesamiento: CNII, 2018

Clasificada por sexo, la composición de la población adulta mayor muestra una proporción superior de población femenina, que representa el 53,77%. El 71,93% de la población adulta mayor se autoidentifica como mestiza; el 7,03%, como indígena; 5,25%, como

afroecuatoriana; 1,94%, como mulata; 7,39%, como montubia; y 6,09% como blanca. El 77,7% de las personas adultas mayores se encuentra en el rango de 65 a 79 años.

**Tabla 42: Personas adultas mayores por grupos de edad**

Diferentes grupos de edad de las personas adultas mayores								
Edad	65-69	70-74	75-79	80-84	85-89	90-94	95-99	100 y más
Mujeres	17,8 %	13,2%	9,2%	6,6%	3,6%	1,6%	0,5%	0,1%
Hombres	16,7 %	12,4%	8,4%	5,6%	2,8%	1,1%	0,3%	0,1%

Fuente: INEC, 2010. Censo de Población y Vivienda

En lo referente a la composición urbano/rural de la población adulta mayor, el 63,31% se encuentra en la zona urbana y el 36,69% en la rural.

**Tabla 43: Población Adulta Mayor por área**

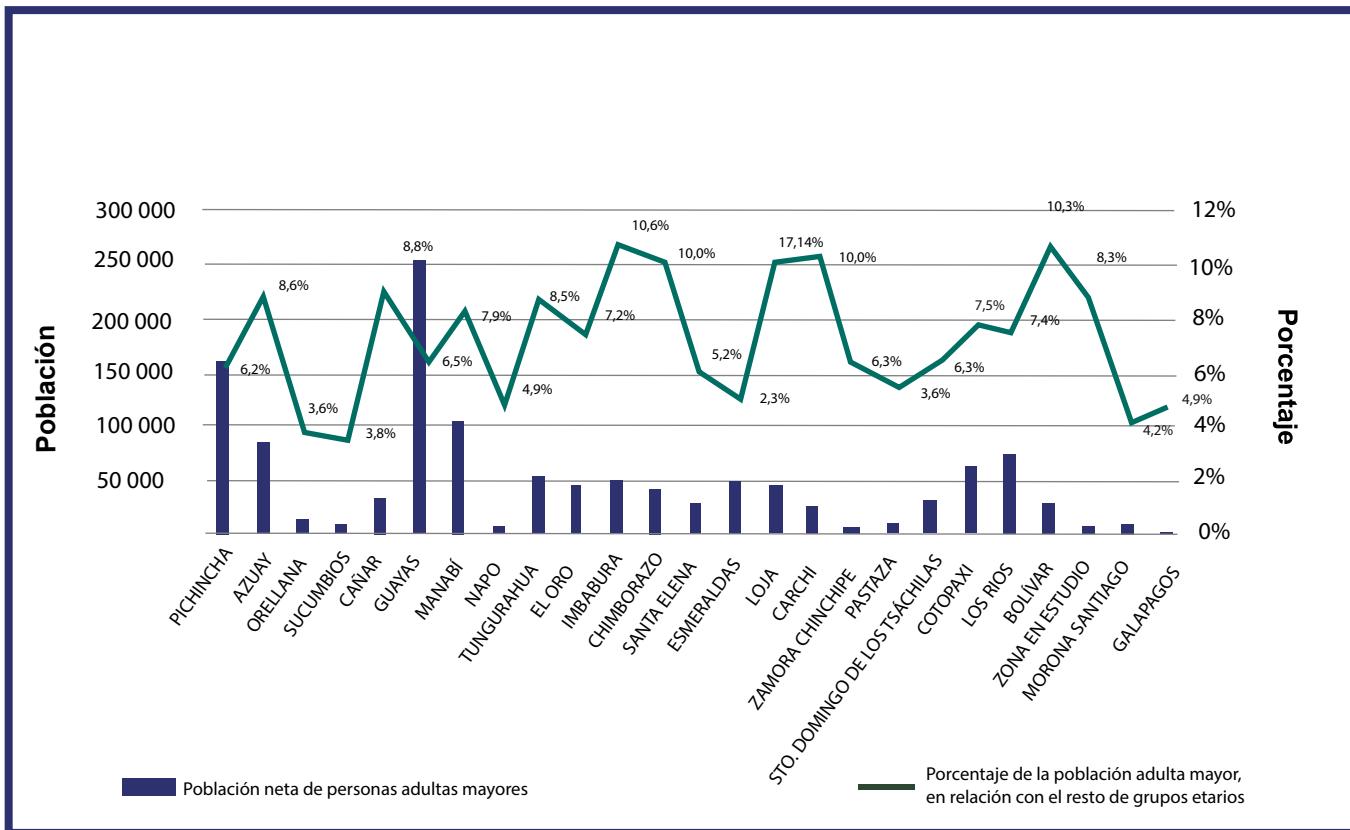
Área	Total	%
Urbana	767 635	63,31
Rural	444 826	36,69
<b>Total</b>	<b>1 212 461</b>	<b>100</b>

Fuente: INEC, 2017. ENEMDU. Elaboración: CNII, 2018

En Ecuador, las provincias con mayor incidencia de población de personas adultas mayores son: Imbabura con el 10,56%; Bolívar con el 10,30%; Carchi con el 9,95%, y Loja con el 9,84%. En tanto que las provincias

con mayor número total de adultos mayores, en vista de la densidad demográfica, son: Guayas, Pichincha, Manabí y Azuay.

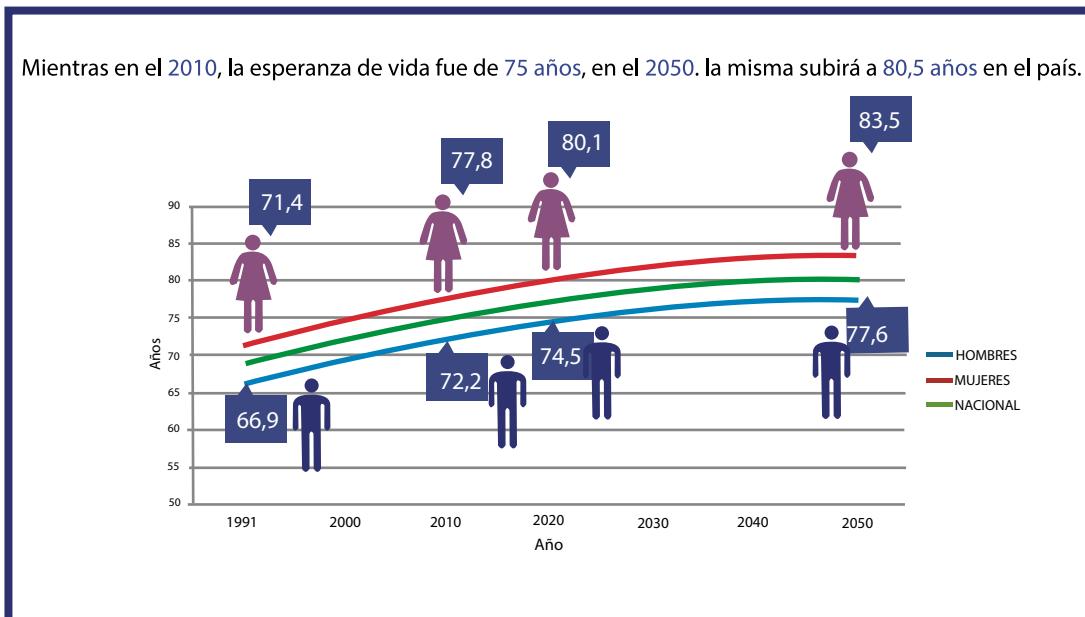
**Gráfico 25: Población de personas adultas mayores por provincia**



Fuente: INEC, 2017. ENEMDU. Elaboración: CNII, 2018

El incremento de la esperanza de vida de las y los ecuatorianos pasó de 75 años, en 2010, a 76,50 años, en 2017.

**Gráfico 26: Esperanza de vida de la población ecuatoriana**



Fuente: INEC, 2010. Estimaciones de proyecciones de población

El 17,5% de las personas adultas mayores es pobre. Este porcentaje está por debajo de la media nacional, que alcanza el 21,5%. Las mujeres adultas mayores tienden a ser más pobres que los hombres.

**Tabla 44: Pobreza y extrema pobreza en personas adultas mayores**

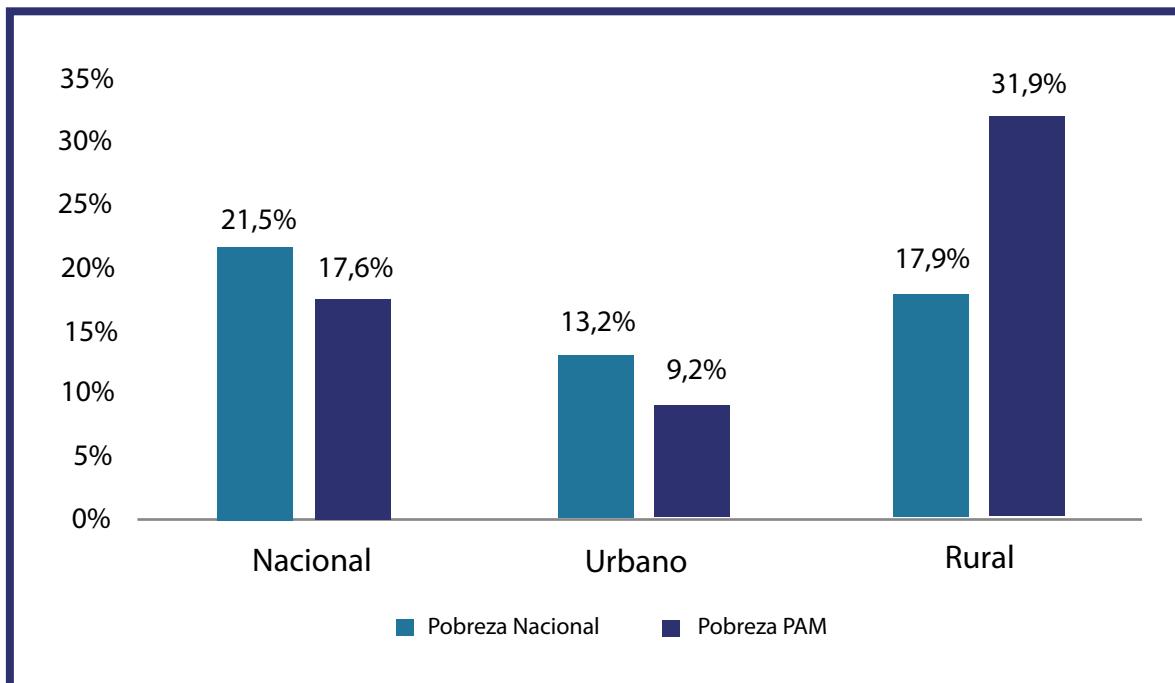
Ítems	Hombre	Mujer	Total
<b>Pobreza</b>	5,88%	6,88%	<b>12,76%</b>
<b>Pobreza extrema</b>	2,18%	2,57%	<b>4,75%</b>
<b>Total general</b>	<b>8,06%</b>	<b>9,45%</b>	<b>17,51%</b>

Fuente: INEC, 2017. ENEMDU

Los datos de la ENEMDU señalan que la condición de pobreza de las y los adultos mayores en la zona rural es tres veces más alta que en la zona urbana. La provincia

con mayor incidencia es Chimborazo (49%), mientras que Pichincha (13%), Guayas (11%) y Santo Domingo de los Tsáchilas (8%) son las de menor incidencia.

**Gráfico 27: Pobreza según área de personas adultas mayores**



Fuente: INEC, 2017. ENEMDU

A 2017, alrededor del 17% de las personas adultas mayores cuenta con empleo adecuado; un 13,57% de hombres y un 4,10% de mujeres. Según la misma fuente, el 47,72% se dedica principalmente a actividades económicas relacionadas con la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; 38,72%, de los hombres y 9% de las mujeres.

El 58,44% no cuenta con seguro social; en este porcentaje, más del 33% son mujeres. De aquellos que acceden a algún tipo de seguro, el 23,02% cuenta con el seguro general del IESS; 13,76% con seguro campesino; y apenas 3,05% está afiliado al seguro general voluntario.

**Tabla 45: Personas adultas mayores protegidas por seguro social u otros**

<b>Seguro social</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Total</b>
<b>Ninguno</b>	24,61%	33,83%	58,44%
<b>IESS, seguro general</b>	12,22%	10,80%	23,02%
<b>IESS, seguro campesino</b>	6,95%	6,81%	13,76%
<b>IESS, seguro general voluntario</b>	1,36%	1,70%	3,06%
<b>ISSFA, ISSPOL</b>	0,97%	0,38%	1,345%
<b>Seguro privado con hospitalización</b>	0,12%	0,17%	0,29%
<b>Seguro privado sin hospitalización</b>	0,00%	0,08%	0,08%
<b>AUS</b>	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Seguros municipales</b>	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Total general</b>	<b>46,23%</b>	<b>53,77%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: INEC, 2017. ENEMDU

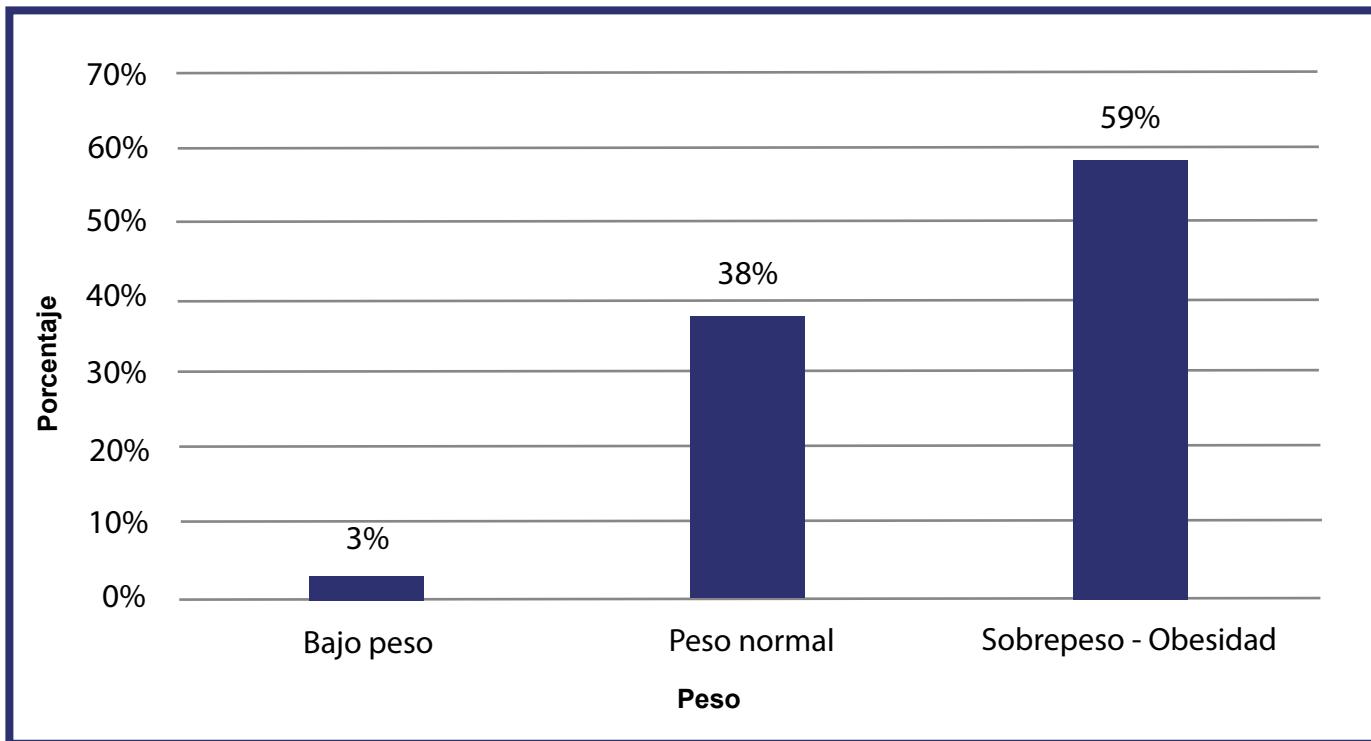
Un total de 352 027 personas adultas mayores reciben pensión jubilar, de las cuales 108 942 (31%) son mujeres, y 243 085 son hombres (69%), de acuerdo a información recogida por el Gabinete Sectorial de Desarrollo Social, en febrero de 2015.

De la información proporcionada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, a diciembre de 2017, un total de 543 715 personas recibían la pensión de adultos mayores por US\$ 50; de este grupo, 303 839 eran

mujeres (56%) y 239 234, hombres (44%). A partir del 1 de agosto de 2017, esta pensión se incrementó a US\$ 100 para las personas adultas mayores en condición de extrema pobreza.

La información del año 2012, de la Encuesta sobre Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE), da cuenta de que, a esa fecha, el 59% de la población mayor de 65 años tenía problemas de sobrepeso y obesidad.

**Gráfico 28: Estado nutricional de la población mayor de 65 años**



Fuente: INEC, 2010. Encuesta sobre Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE)

Las enfermedades isquémicas del corazón se presentan como una de las principales causas de muerte de las personas adultas mayores (un 12%, del cual 6,48% es

hombre y 5,60%, mujer); seguida por las diabetes mellitus, enfermedades cerebro vasculares y enfermedades hipertensivas.

Tabla 46: Principales causas de muerte de las personas adultas mayores

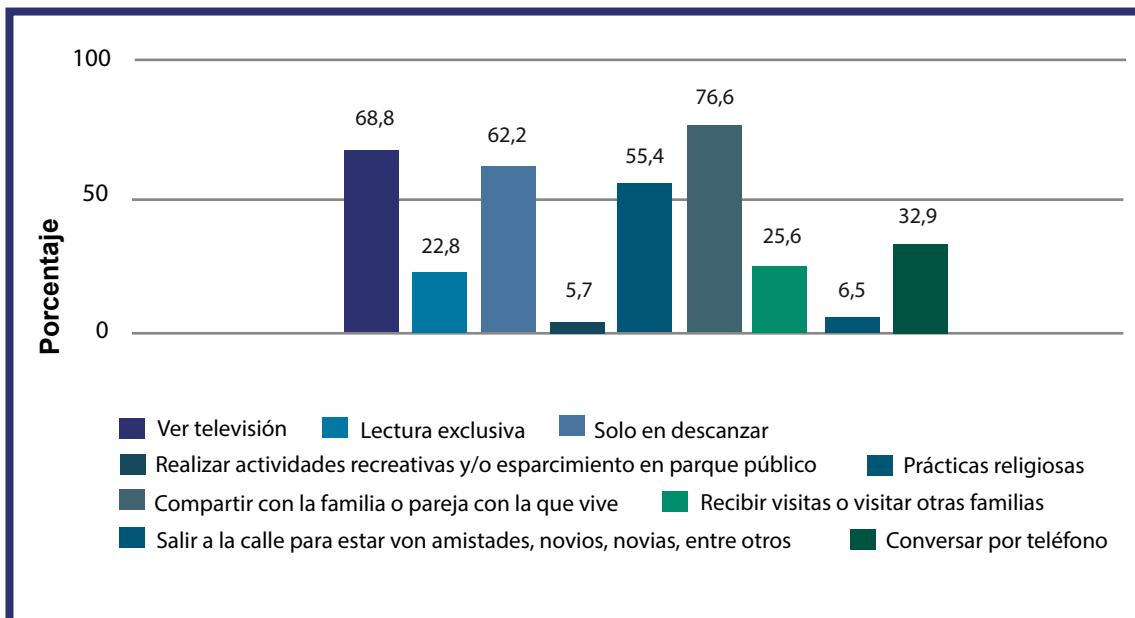
Causas	Hombre	Mujer	Total general
Enfermedades isquémicas del corazón	6,47%	5,60%	12,08%
Síntomas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio no clasificados en otra parte	4,32%	4,55%	8,87%
Diabetes mellitus	3,64%	4,70%	8,34%
Enfermedades cerebro vasculares	3,68%	4,04%	7,72%
Enfermedades hipertensivas	3,25%	4,09%	7,34%
Neumonía	3,09%	3,08%	6,17%
Enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores	2,37%	1,81%	4,18%
Otras enfermedades del corazón	1,56%	2,01%	3,57%
Resto de enfermedades del sistema genitourinario	1,92%	1,50%	3,42%
Enfermedades del hígado	1,65%	1,46%	3,11%
Otras causas	18,45%	16,76%	35,21%
<b>Total</b>	<b>50,40%</b>	<b>49,60%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: INEC, 2016. Defunciones generales

La mayoría de personas mayores de 65 años comparte tiempo con su familia o parejas (76,6%), ve televisión (68,8%) y descansa (62,2%). Solo el 5,7% realiza

actividades recreativas y/o de esparcimiento en parques públicos.

**Gráfico 29: Personas adultas mayores que realiza actividades de tiempo libre por tipo de actividad**



Fuente: INEC, 2012. Encuesta uso del tiempo 2012

A 2017, el 90,42% de las personas mayores de 65 años no practicó ningún deporte en la última semana; de este porcentaje, el 49,86% son mujeres.

**Tabla 47: Personas adultas mayores que practican deporte**

Practicó algún deporte	Hombre	Mujer	Total
<b>Sí</b>	5,46%	4,12%	<b>9,58%</b>
<b>No</b>	40,56%	49,86%	<b>90,42%</b>
<b>Total general</b>	<b>46,02%</b>	<b>53,98%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: INEC, 2017. ENEMDU

En relación con los servicios de transporte público, “[l]a cuarta parte de las personas adultas mayores afirman que no se aplica la tarifa diferenciada en el transporte” a la cual tienen derecho (CARE Ecuador et al., 2016, p. 131).

El 22% de las personas adultas mayores no tiene ningún nivel de instrucción y el 54,9% solo han completado la educación primaria. En ambos casos, las mujeres son quienes están mayoritariamente en peores condiciones.

**Tabla 48: Nivel educativo de las personas adultas mayores**

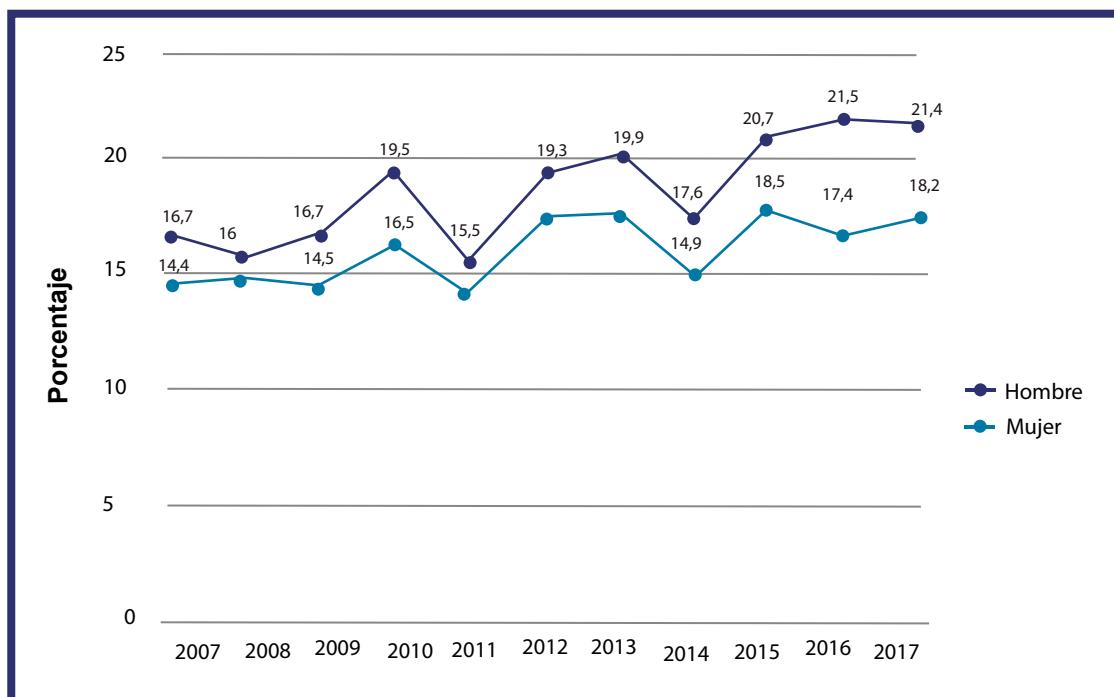
Nivel de instrucción	Hombre	Mujer	Total general
<b>Primaria</b>	26,54%	28,37%	54,90%
<b>Ninguno</b>	8,17%	13,86%	22,03%
<b>Secundaria</b>	6,81%	7,41%	14,22%
<b>Superior universitario</b>	3,35%	2,84%	6,19%
<b>Centro de alfabetización</b>	0,62%	0,61%	1,23%
<b>Posgrado</b>	0,52%	0,18%	0,70%
<b>Superior no universitario</b>	0,15%	0,29%	0,44%
<b>Educación básica</b>	0,06%	0,09%	0,15%
<b>Educación media</b>	0,01%	0,12%	0,13%
<b>Total general</b>	<b>46,23%</b>	<b>53,77%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: INEC, 2017. ENEMDU

De cada cinco personas con más de 65 años, una ha completado 10 años de educación. En la última década, la población adulta mayor con educación básica general completa ha presentado un pequeño incremento. En el caso de los hombres, este indicador aumentó de 16,7%, en 2010, a 21,4%, en 2017; mientras que, en el caso de las mujeres, pasó de 14,4% a 18,2%.

A 2017, se evidencia una brecha de 3 puntos entre hombres y mujeres adultas mayores, en lo relativo a la educación.

**Gráfico 30: Población adulta mayor con educación general básica completa**

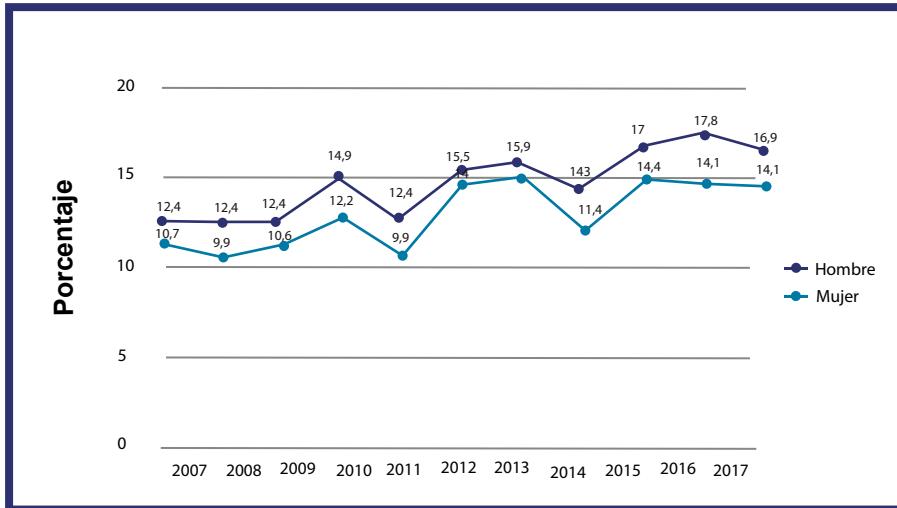


Fuente: INEC, 2017. ENEMDU

De cada 100 personas con más de 65 años, 17 completaron el bachillerato. Al igual que en la educación general básica, entre 2007 y 2017 la población adulta mayor con bachillerato completo ha incrementado. En el caso de los hombres, este dato aumentó de 12,4% a

16,9%; mientras que, en el de las mujeres, pasó de 10,7% a 14,1%. Sin embargo, se evidencia que la brecha entre hombres y mujeres es un punto mayor: la diferencia entre ambos géneros pasó del 1,7% al 2,8%.

**Gráfico 31: Población adulta mayor con bachillerato completo**

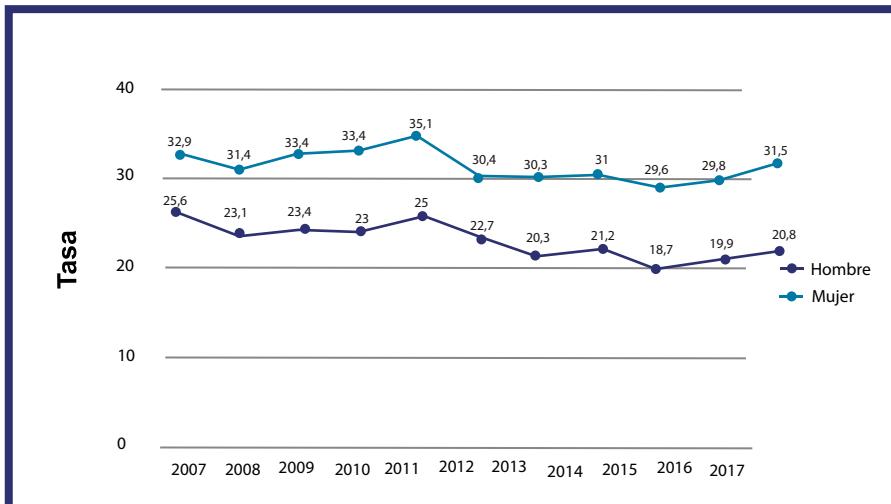


Fuente: INEC, 2017. ENEMDU

Por lo último, se entiende que el analfabetismo en la población adulta mayor afecta más a las mujeres que a los hombres. En 2017, la tasa de analfabetismo de

mujeres fue de 31,5%, 10 puntos porcentuales sobre la tasa de analfabetismo de los hombres (20,8%).

**Gráfico 32: Analfabetismo de las personas adultas mayores**

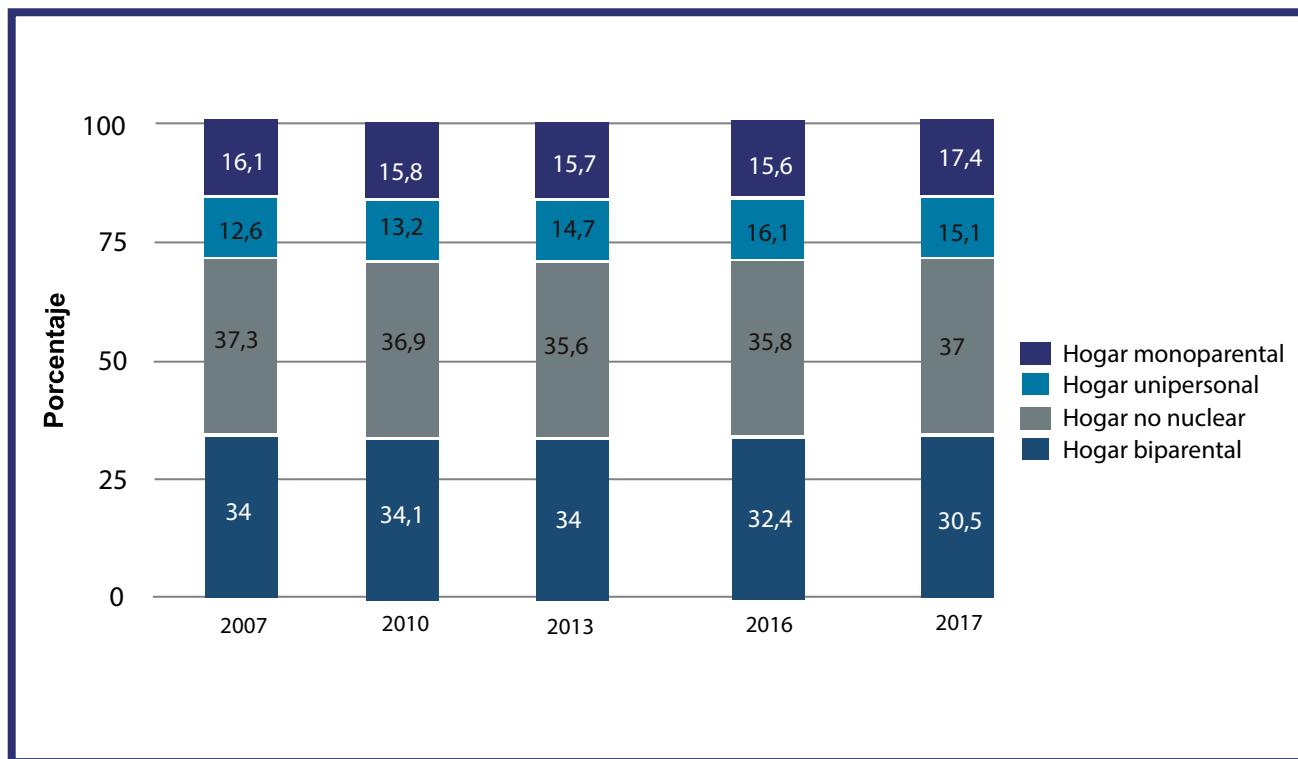


Fuente: INEC, 2017. ENEMDU

El analfabetismo digital<sup>41</sup> afecta a más de la mitad de las personas adultas mayores. Al igual que en el caso anterior, en el año 2017, este se presentaba con mayor incidencia en mujeres (58,5%) en comparación con hombres (49,1%).

Entre 2007 y 2017, la distribución de personas adultas mayores según el tipo de hogar presenta un incremento de este grupo en hogares monoparentales y unipersonales; en el primer caso, ha pasado de 16,1% a 17,4% y, en el segundo, ha pasado de 12,6% a 15,1%.

**Gráfico 33: Composición del hogar en el que viven las personas adultas mayores**

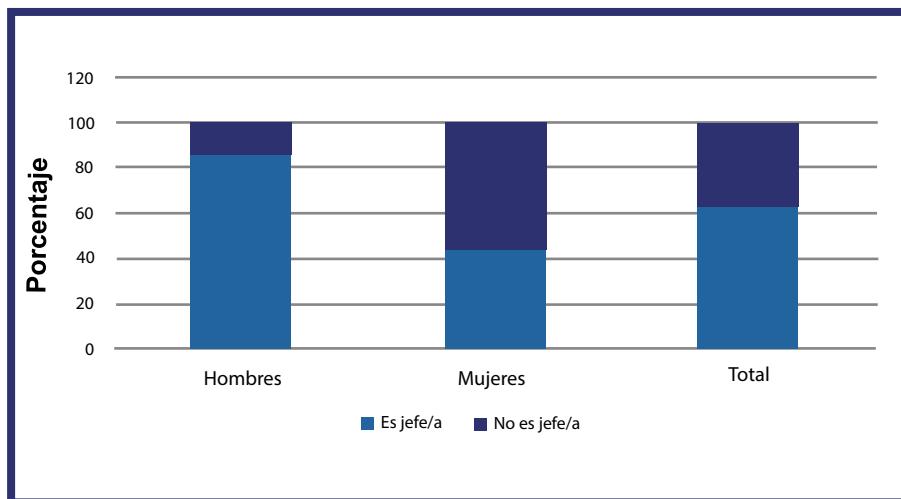


Fuente: INEC, 2017. ENEMDU

<sup>41</sup> Hace referencia a las personas que no han utilizado Internet, computador y teléfono celular en los últimos doce meses.

El 62,97% de las personas adultas mayores son jefes o jefas de hogar a diciembre de 2017. En este grupo etario, dicha función es asumida por un 85,74% de hombres y un 43,63% de mujeres.

**Gráfico 34: Jefatura de hogar de personas adultas mayores**



Fuente: INEC, 2017. ENEMDU

En lo referente al estado civil de las personas adultas mayores, el 54,73% se encuentra casada (43,53%) y en unión libre (11,20%); mientras que el 26,26%, es viuda.

**Tabla 49: Estado civil de las personas adultas mayores**

Estado civil	Hombres	Mujeres	Total
<b>Casado(a)</b>	25,16%	18,36%	43,52%
<b>Viudo(a)</b>	6,63%	19,63%	26,26%
<b>Unión libre</b>	6,92%	4,28%	11,20%
<b>Soltero(a)</b>	3,08%	5,06%	8,14%
<b>Separado(a)</b>	3,03%	3,76%	6,79%
<b>Divorciado(a)</b>	1,41%	2,68%	4,09%
<b>Total general</b>	<b>46,23%</b>	<b>53,77%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: INEC, 2017. ENEMDU

Las personas adultas mayores dedican al menos 4,58 horas semanales al cuidado de niños y niñas. Según el informe Niñez y Adolescencia desde la Intergeneracionalidad (CARE Ecuador et al., 2016), luego de las madres, los abuelos y abuelas son las personas que más tiempo otorgan al cuidado de la niñez y adolescencia durante el día; la actividad más frecuente entre niñas y niños con sus abuelas y abuelos es dialogar (40%); algunos se dedican a ver televisión o películas (28%) y otros salen de paseo o compras (23%). El 17% de menores encuestados dicen no realizar ninguna actividad en el tiempo que pasan con sus abuelas y abuelos, mientras que solo un 2% hace tareas escolares con ellos (CARE Ecuador et al., 2016).

El 3% de las personas adultas mayores afirma haber sido víctima de violencia física por parte de sus familiares. El 13% afirma haber sufrido de violencia psicológica, que incluye gritos y humillaciones por parte de sus familiares; mientras el 3% de aquellos que viven en hogares con al menos una persona menor de 18

años afirma haber sido víctima de violencia patrimonial por parte de su familia; y el 3% de adolescentes entre 12 y 17 años dice haber visto a sus madres y padres maltratar a sus abuelas y abuelos (CARE Ecuador et al., 2016).

La Encuesta sobre Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE) muestra que, a 2009, el 7,2% de personas adultas mayores ha sufrido amenazas de daño físico. De este porcentaje, el 4,9% declara haber sido empujado o halado del cabello; el 14,7% fue insultado; un 3% ha sido obligado a tener relaciones sexuales; un 2,3% recibió amenazas de ser llevado a un asilo; y un 14,9% se encuentra en situación de abandono o ha sufrido negligencia.

El índice de mortalidad de personas adultas mayores por accidentes de tránsito es del 36,8 por cada 100 000 habitantes: el más alto en relación con cualquier otro grupo generacional. Los hombres son los más afectados.

**Tabla 50: Tasa y número de muertes por accidentes de tránsito**

<b>Año</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>	<b>Total general</b>	<b>Tasa*</b>
<b>2013</b>	277	120	397	37,83
<b>2014</b>	309	128	437	40,55
<b>2015</b>	283	140	423	38,14
<b>2016</b>	297	124	421	36,82

*\*Tasa por cada 100 000 habitantes  
Fuente INEC- Defunciones generales*

Ante estos indicadores, es necesario redimensionar la política pública sobre cuidados de las personas adultas mayores a través de la corresponsabilidad de la familia

y la generación de capacidades, a nivel familiar, comunitario y estatal.

### 3. Análisis para priorizar las políticas



Entre las dificultades expresadas por las y los adultos mayores participantes del proceso de consulta, se identifica la falta de acceso oportuno a servicios de salud especializados y de calidad, así como a la carencia de hábitos para una vida saludable y activa.

Las personas adultas mayores evidenciaron dificultades respecto a la provisión de medicinas adecuadas y el acceso a una atención prioritaria; en particular, observan problemas en cuanto a la asignación de turnos en forma oportuna y acorde a sus condiciones. “No se ha logrado resolver la asignación de turnos. Siempre nos dan con mucha distancia de tiempo”(CNII, 2017).

Los servicios de salud no identifican las características particulares de las personas adultas mayores al asignar los turnos de atención médica; estos se asignan sin tomar en consideración la necesidad del paciente. De igual manera, hay dificultades por las distancias entre el hogar y el centro de salud asignado: “No siempre pueden trasladarse al centro de salud, por lo que en muchos de los casos se pierde el turno programado”(CNII, 2017). Además, hay dificultades sobre

los horarios: “Las personas prefieren rechazar el turno por los horarios en los que les asignan”(CNII, 2017).

También señalan que, muchas veces, “el paciente tiene que comprar su propia medicina, [por lo que se requiere una] mayor inversión en las medicinas adecuadas y distribución de las mismas”(CNII, 2017).

La alimentación constituye un factor determinante del estado de salud, puesto que su descuido conduce al aumento en la incidencia de diversas enfermedades y trastornos. De acuerdo con la Asamblea Mundial de Envejecimiento (1982), una nutrición adecuada, apropiada y suficiente es esencial para las personas adultas mayores y debe tener un particular énfasis en el adecuado consumo de proteínas, minerales y vitaminas.

Además, se señala que “la nutrición deficiente se ve agravada por la pobreza, el aislamiento, la mala distribución de los alimentos y los malos hábitos alimentarios, inclusive los debidos a problemas dentales”.

A la luz de esta circunstancia, se considera necesario plantear propuestas de políticas públicas para optimizar la calidad de atención en los servicios de salud, a través del fortalecimiento de planes y programas para: promover prácticas de vida saludable; reducir la malnutrición e impulsar prácticas activas con enfoque intercultural y territorial; asegurar la entrega de micronutrientes y la cobertura de agua segura; incentivar la seguridad alimentaria a través del cultivo de huertos familiares y comunitarios; mantener servicios de información con enfoque de género, atención inmediata en casos de enfermedades catastróficas o de alta complejidad; promover formación específica e investigación en geriatría y gerontología, con servicios especializados para las zonas rurales, mecanismos de seguimiento para el buen trato en los operadores de los servicios; dotar de medicamentos en función de los requerimientos oportunos; desarrollar hábitos de salud mental desde el ámbito familiar y la prevención para la detección de suicidios y otros trastornos.

Asimismo, es necesaria una política estatal que promueva aquellos estilos de vida apropiados para permitir un envejecimiento activo y saludable, además de reducir la influencia de los factores asociados a este proceso. Por ello, es importante visibilizar las dificultades que las personas adultas mayores tienen para acceder a los servicios de salud de calidad. Se debe fomentar un tratamiento especializado, así como el desarrollo de hábitos saludables como la actividad física y alimentación adecuada.

El analfabetismo limita el pleno desarrollo de las personas, pues representa una barrera para el ejercicio de otros derechos (SICES, 2017). No se limita solo al no saber leer y escribir, sino también al desconocimiento tecnológico o analfabetismo digital.

La comunicación contemporánea obliga a las sociedades a actualizarse en el conocimiento digital. En este contexto es una tarea el generar condiciones de

inclusión para las personas adultas mayores.

En cuanto a educación, se deben impulsar las políticas referidas a programas para reducir las brechas de escolaridad inconclusa o rezago y fortalecer los mecanismos de difusión de conocimientos para la construcción de la identidad intercultural. Estas políticas se materializarán a través de: programas para ampliar la cobertura al bachillerato y educación básica acelerada; programas de alfabetización; acceso a las nuevas tecnologías para minimizar la brecha digital; educación no formal de corto plazo; y una priorización de los proyectos sobre el rescate de los conocimientos y prácticas culturales ancestrales.

El Estado es el responsable de generar las condiciones que faciliten la continuidad de la formación durante todo el ciclo de vida, tanto a nivel formal como a través de talleres especializados. La actual oferta de cursos y programas educativos debe favorecer las situaciones y oportunidades para que las personas adultas mayores continúen en la formación, capacitación y actualización de los estudios para, así, lograr la inclusión educativa.

Una de las problemáticas más recurrentes a las que se enfrentan las personas adultas mayores en Ecuador es la falta de una vivienda que puedan habitar en condiciones de seguridad y dignidad. Así, unos expresan que “familiares o amigos han cedido espacios para que vivan personas adultas mayores que no poseen una casa propia y no tienen un centro geriátrico a dónde acudir”; otros “(...) viven acogidos en casas de sus familiares, en las cuales muchas veces ocupan los peores espacios físicos”. La problemática del derecho a la vivienda en este grupo generacional implica que, “frente a la falta de ingresos, no se habite en un lugar digno, incluso [varios habitan] en infraestructuras que ponen en riesgo su vida”(CNII, 2017).

Por esta razón, es imperativo ampliar y fortalecer los programas sociales, tanto del Gobierno nacional como de los gobiernos locales, para dirigirlos a la construcción de viviendas con infraestructura adecuada, segura e inclusiva para las personas adultas mayores.

La inactividad física está considerada el cuarto factor de riesgo en la mortalidad mundial. Se estima que un nivel adecuado de actividad física regular en los adultos:

- a) reduce el riesgo de hipertensión, cardiopatía coronaria, accidente cerebrovascular, diabetes, cáncer de mama y de colon, depresión y caídas;
- b) mejora la salud ósea y funcional;
- c) es un determinante clave del gasto energético;
- d) para el equilibrio calórico y el control del peso (SICES, 2017).

Por lo tanto, es visible la necesidad de generar hábitos de actividad física a lo largo del ciclo de vida, con consideraciones en la adultez mayor.

Otra de las demandas de las personas adultas mayores tiene que ver con la necesidad de contar con espacios públicos seguros, lugares donde puedan movilizarse tranquilos, con armonía, en paz y sin preocupaciones. Entre las dificultades planteadas por las personas adultas mayores que fueron consultadas (y en relación con el ejercicio de este derecho), se identifica que “hay escasa accesibilidad física en lugares de carácter público, (...) [como por ejemplo]: veredas inadecuadas, falta de pasos cebras, falta de semáforos apropiados para las personas adultas mayores”. Además, “veredas y calles de algunas zonas (...), en su mayoría, no prestan la seguridad necesaria”, “se necesita construcción de rampas en las calles para subir a la vereda, y si bien “existen parques en las comunidades, pero no cuentan con implementos adecuados”(CNII, 2017).

Así también, existe un irrespeto permanente de la población a los espacios de accesibilidad. La definición de políticas públicas de acceso al espacio público no ha considerado adecuadamente las necesidades de este grupo poblacional.

En relación con el transporte público, las personas adultas mayores consultadas señalan que la atención prioritaria no es una práctica regular. Entre sus opiniones destaca que “a veces tenemos que viajar parados en largas distancias”, “(...) pagar taxi porque los buses no se detienen a recogernos”, “(...) se necesita control en paradas para que se exija a los transportistas que lleven a los adultos mayores”(CNII, 2017). Muchas de las personas consultadas refieren que no se respetan los descuentos para adultos mayores. Como se puede notar, la intervención estatal para posibilitar la exigencia de este derecho constitucional es de especial relevancia.

Se propone la creación de espacios públicos recreativos e incluyentes para el uso de personas adultas mayores, con infraestructura que incluya accesos y requerimientos apropiados, vigilancia, iluminación y transporte público incluyente, seguro y no discriminatorio.

El abandono es una forma de violencia. Varios de los testimonios señalan que la soledad, la necesidad de aceptación y afecto y la falta de ingresos son los principales problemas a los que se enfrenta este grupo etario (CNII, 2017). Muchos perciben una constante situación de abandono y riesgos de mendicidad: “se trata de vender comida, productos, o subsistir de alguna manera, incluso llegando a la mendicidad”.



INTERNATIONAL GROUP  
ECUADOR  
DEFENCE SYSTEMS

El consentimiento de las personas adultas mayores debe ser respetado.



La opinión de las personas adultas mayores debe ser tomada en cuenta en las decisiones familiares e institucionales.



Las personas adultas mayores tienen derecho a un trabajo remunerado, en función de sus capacidades y limitaciones.



¡Celebramos  
Personas  
Adultas  
Mayores!



Por habernos dado la vida,  
su tiempo y afecto,  
sus concejos  
y conocimientos.

¡En el Ecuador,

## 4. Matriz de políticas públicas

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Fortalecer los servicios de cuidados para las personas adultas mayores con modalidades de atención que promuevan su autonomía, con enfoque de género y enfoque interseccional	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>1.5 Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural</p>	Plan Toda una Vida: Mis Mejores Años	<p><b>Objetivo 5.</b> Igualdad de Género</p> <p><b>Objetivo 10:</b> Reducción de las Desigualdades</p> <p><b>Objetivo 16:</b> Paz, Justicia e Instituciones Sólidas</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Generar un sistema de información que permita contar con indicadores permanentes de las necesidades de cuidado de las personas adultas mayores			MIES / INEC
Implementar modalidades alternativas a la institucionalización para el cuidado de las personas adultas mayores que promuevan la corresponsabilidad de la familia, atiendan a las necesidades específicas de autonomía de la población objetivo y generen condiciones para el autocuidado			MIES / MSP/ GAD / DPE
Diseñar e implementar un programa de formación permanente y de resiliencia para cuidadoras y cuidadores especializados en la atención a personas adultas mayores			MIES / SENE CYT
<b>Estrategias de observancia</b>			<b>Responsables</b>
Movilización social para el control social de modalidades de cuidado para personas adultas mayores			CNII / GAD / AME / CCPD / CCPAM

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Mejorar el acceso a los servicios de atención de salud para las personas adultas mayores garantizando atención prioritaria y especializada	<b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas 1.6. Garantizar el derecho a la salud, la educación y el cuidado integral durante el ciclo de vida, bajo criterios de accesibilidad, calidad y pertinencia territorial y cultural	Plan Toda una Vida: Calidad y Calidez en los servicios Mis Mejores Años	<b>Objetivo 3:</b> Salud y Bienestar <b>Objetivo10:</b> Reducción de las Desigualdades <b>Objetivo 16:</b> Paz, Justicia e Instituciones Sólidas
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Generar mecanismos de denuncia reservada y cercana para proteger el acceso prioritario y especializado para las personas adultas mayores			MSP / DPE / IESS
Implementar mecanismos de evaluación de los operadores en los servicios de salud públicos y privados, para el buen trato a las personas adultas mayores			MSP / IESS / DPE
Incorporar en las mallas curriculares de las universidades contenidos sobre derechos de las personas adultas mayores, para la atención especializada y prioritaria a este grupo de población			SENESCYT
<b>Estrategias de observancia</b>			<b>Responsables</b>
Establecer estándares que observen y prioricen los servicios de atención de salud, tanto en la asignación de turnos, tiempo de espera y acceso a la atención especializada			CNII / MSP / IESS
Promover comités de personas adultas mayores usuarias de la salud para el control y para exigir atención prioritaria y especializada			CNII / CConsultivos / CCPD / MIES

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Reducir la malnutrición y promover las prácticas de vida saludable en las personas adultas mayores	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>1.3. Combatir la malnutrición, erradicar la desnutrición y promover hábitos y prácticas de vida saludable, generando mecanismos de corresponsabilidad entre todos los niveles de gobierno, la ciudadanía, el sector privado y los actores de la economía popular y solidaria, en el marco de la seguridad y soberanía alimentaria</p>	<p>Plan Toda una Vida: Mis Mejores Años Agua segura para todos</p>	<p><b>Objetivo 2:</b> Hambre Cero <b>Objetivo 3:</b> Salud y Bienestar <b>Objetivo 6:</b> Agua Limpia y Saneamiento <b>Objetivo 10:</b> Reducción de las Desigualdades</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Desarrollar programas y campañas dirigidas a formar hábitos en familias y comunidades sobre la alimentación saludable para las personas adultas mayores, con enfoque de género e interseccionalidad			MSP /MIES / GAD
Ampliar la cobertura de los programas de entrega de micronutrientes hacia la población adulta mayor			MSP /MIES / GAD
Promover la implementación de servicios integrales de cuidado, que incluyan fortalecimiento nutricional y acompañamiento para alimentación de las personas adultas mayores			GAD/ MIES / MSP
<b>Estrategias de observancia</b>			<b>Responsables</b>
Promover mecanismos para observar los servicios de atención para personas adultas mayores			CNII / MSP / MIES / DPE / CCPAM

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Promover el acceso a la educación y eliminar el analfabetismo en las personas adultas mayores	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>1.2. Generar capacidades y promover oportunidades en condiciones de equidad, para todas las personas a lo largo del ciclo de vida</p>	<p>Plan Toda una Vida: Mis Mejores años Bachillerato acelerado rural Erradicación del analfabetismo</p>	<p><b>Objetivo 1:</b> Fin de la pobreza <b>Objetivo 4:</b> Educación de calidad <b>Objetivo 10:</b> Reducción de las Desigualdades</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Promover el acceso a programas de alfabetización, post alfabetización, y educación permanente continua para las personas adultas mayores			MINEDUC / GAD
Establecer un programa descentralizado dirigido a las personas adultas mayores, para la educación y formación en el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) para minimizar la brecha digital			MINEDUC / GAD / MITEL

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Erradicar la mendicidad y atender la situación de calle de personas adultas mayores, en coordinación con los GAD	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>1.5 Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural</p>	<p>Plan Toda una Vida: Mis Mejores Años Menos pobreza, más desarrollo Banco del Pueblo</p>	<p><b>Objetivo 1:</b> Fin de la Pobreza <b>Objetivo 10:</b> Reducción de las Desigualdades</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Implementar mecanismos especializados e interinstitucionales para la protección y restitución de los derechos de las personas adultas mayores separadas de la mendicidad y situación de calle, previniendo su institucionalización			MIES / GAD / MSP / MDI
Dar apoyo técnico a los GAD en todos los niveles, para fortalecer sus intervenciones orientadas a la prevención y erradicación de la mendicidad y situación de calle de las personas adultas mayores			MIES / AME / GAD

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Facilitar el acceso de las personas adultas mayores a viviendas seguras, accesibles y con servicios dignos.	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>1.5 Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural</p>	<p>Plan Toda una Vida: Mis Mejores Años Casa para Todos Menos pobreza, más desarrollo</p>	<p><b>Objetivo 1:</b> Fin de la Pobreza <b>Objetivo 10:</b> Reducción de las Desigualdades</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Implementar un programa de vivienda fiscal destinada a las y los adultos mayores, que garantice el uso de la vivienda en condiciones dignas			MIES / MIDUVI / GAD
Diseñar criterios basados en estándares de derechos humanos de las personas adultas mayores para el acceso al programa de vivienda fiscal, teniendo en cuenta las necesidades específicas de este grupo			MIES / AME / MIDUVI / GAD

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Prevenir la violencia contra las personas adultas mayores	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>1.5 Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural</p>	<p>Plan Toda una Vida: Mis Mejores Años Menos pobreza, más desarrollo Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia niñez, adolescencia y mujeres</p>	<p><b>Objetivo 1:</b> Fin de la Pobreza <b>Objetivo 3:</b> Salud y Bienestar <b>Objetivo 5:</b> Igualdad de Género <b>Objetivo 10:</b> Reducción de las Desigualdades</p>
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Fortalecer la articulación intersectorial de los programas de prevención de la violencia contra las personas adultas mayores			MIES / MJDHC / MDI / MSP / DPE / FGE
Fortalecer los mecanismos de atención, así como de seguimiento y acompañamiento especializado, para la reparación de derechos de personas adultas mayores víctimas de violencia			MIES / MJDHC / MDI / MSP / FGE / CJ / DPE
Fortalecer los mecanismos interinstitucionales para la denuncia, identificación y sanción del delito de violencia de género en contra de las personas adultas mayores			MJDHC / MDI / FGE / CJ
Definir una ruta de atención especializada en los casos de violencia a las personas adultas mayores			MIES / MJDHC / CJ / CNIG

Propuesta de política	Relación con PND: objetivo, política y metas	Estrategia / Programa / Misión	Relación ODS
Promover espacios públicos adecuados, incluyentes y de calidad para las personas adultas mayores	<p><b>Objetivo 1.</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas</p> <p>1.15 Promover el uso y el disfrute de un hábitat seguro, que permita el acceso equitativo a espacios públicos con enfoque inclusivo</p>	Calidad y Calidez en los servicios	<b>Objetivo 11:</b> Ciudades y Comunidades Sostenibles
<b>Líneas de acción</b>			<b>Responsables</b>
Fomentar un sistema de transporte público, incluyente, seguro, digno y adaptado a los requerimientos y necesidades de las personas adultas mayores			GAD cantonales / MTOP / ANT
Fortalecer las normativas locales para garantizar que se consideren las especificidades y necesidades de las personas adultas mayores en el espacio público			GAD cantonales / MIDUVI
<b>Estrategias de observancia</b>			<b>Responsables</b>
Generar estándares para que los espacios públicos sean cada vez más seguros (vigilancia, iluminación, transporte público cercano, entre otros), de acuerdo con las necesidades específicas de las personas adultas mayores			CNII / GAD / AME / CCPD
Coordinar con los CCPD para evaluar las políticas de espacios públicos a fin de establecer recomendaciones a los GAD para la inclusión de las particularidades y necesidades de las personas adultas mayores			CNII / GAD / AME / CCPD
En coordinación con los CCPD, vigilar el pago de la media tarifa y atención prioritaria en el transporte público para las personas adultas mayores			CNII / GAD / AME / CCPD



**Envejecer bien es nuestro ideal. Para una vejez positiva son necesarias leyes, programas y proyectos en los que seamos entes activos en un proceso de inclusión, respeto y amor con nuestra familia y la sociedad.**

IOBANBA  
A  
Y MALDONADO



**Modelo de Gestión  
de la Agenda Nacional  
para la Igualdad  
Intergeneracional**

# 1. Alcance del modelo de gestión de la ANII

Una vez formuladas y priorizadas las políticas conforme el ciclo constitucional, el siguiente paso es su implementación, para lo cual se prevé este modelo de gestión.

Los objetivos del Modelo de Gestión de la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional responden a las disposiciones previstas en cuerpos normativos que regulan las funciones de los consejos nacionales para la igualdad. Estas funciones están descritas en las siguientes normas:

- El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece, en su artículo 21, que los consejos nacionales para la igualdad son parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. En su artículo 14, este Código dispone establecer espacios de coordinación con el fin de incorporar, en el ejercicio de la planificación y de la política pública, los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad; y ordena que se incorporen dichos enfoques para conseguir la reducción de brechas socioeconómicas y de garantía de derechos, en la definición de las acciones públicas. Además, establece que las propuestas de políticas formuladas por los consejos nacionales para la igualdad se recogerán en agendas de coordinación intersectorial, que serán discutidas y consensuadas en los consejos sectoriales de política para su inclusión en la política sectorial y su posterior ejecución por parte de los ministerios de Estado y demás organismos ejecutores. Este mandato está ratificado en el artículo 13 de Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI).

- La Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011), en su artículo 23, primer inciso, dispone que: “El Consejo Nacional de Educación coordinará con

delegadas o delegados de los consejos nacionales de igualdad a fin de asegurar la transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en lo relacionado con las de su competencia según lo previsto en la Constitución de la República y las leyes que los regulen”.

- La Ley Orgánica de Comunicación reconoce el aporte de los consejos nacionales para la igualdad para erradicar la discriminación en la comunicación. En su artículo 41, se detalla la integración del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación y se dispone que uno de los integrantes de este sea designado por los consejos nacionales para la igualdad.

- Conforme lo determina el artículo 327 del COOTAD, los GAD tienen la obligación de integrar una comisión permanente de igualdad y género que se encargará de la aplicación transversal de las políticas de igualdad y equidad; además, fiscalizarán que la administración respectiva cumpla con ese objetivo a través de una instancia técnica que implementará las políticas públicas de igualdad en coordinación con los consejos nacionales para la igualdad, de conformidad con la Constitución (2008).

Las juntas parroquiales rurales, por su parte, podrán conformar comisiones permanentes, técnicas o especiales, de acuerdo con sus necesidades, con participación ciudadana; cada una de las comisiones deberá ser presidida por un vocal del gobierno parroquial rural.

El artículo 598 del COOTAD manifiesta que “cada GAD metropolitano o municipal deberá organizar y financiar un consejo cantonal para la protección de los derechos consagrados por la Constitución y los instrumentos



Plan de Acción  
Como Resp.

Actividad



Humano

Social

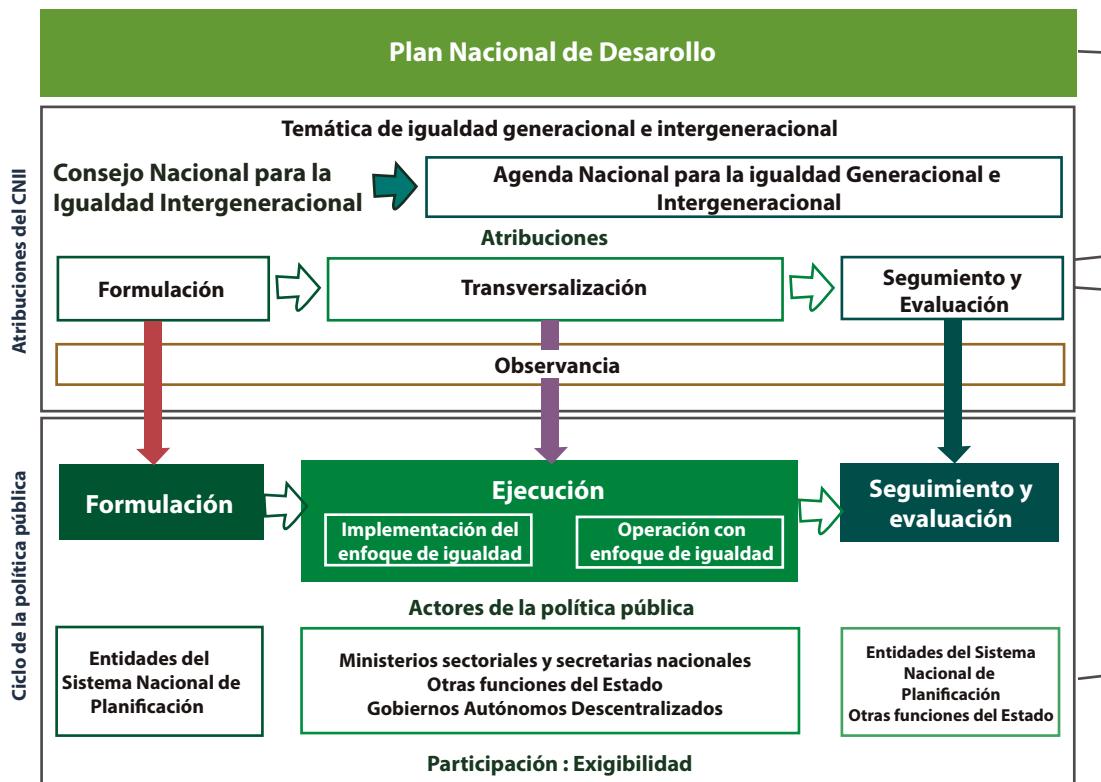
Trato

## 2. Componentes del modelo de gestión

Sobre esta base, el modelo de gestión de la ANII se organiza en tres componentes relacionados con sus atribuciones constitucionales: 1) transversalización de las políticas para la igualdad generacional e intergeneracional; 2) seguimiento y evaluación de estas políticas; y 3) observancia de los mecanismos de protección de derechos.

El modelo contempla orientaciones que promueven la participación ciudadana para el control social y la exigibilidad de los derechos. Además, prevé el fortalecimiento institucional del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, como responsable de la implementación de la agenda.

**Gráfico 35: Modelo de Gestión de la ANII**



Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2018

## 2.1. Transversalización de la ANII

La transversalización es una estrategia de incidencia política, impulsada por un organismo público con el involucramiento activo de la ciudadanía. Esta atribución de transversalización de las políticas públicas muestra la capacidad que tiene el Consejo para coordinar, en conjunto, con las entidades de todas las funciones del Estado y los niveles de Gobierno central y descentralizado. De esta forma, se contempla la diferencia y las vulnerabilidades que la edad ejerce, para las y los ciudadanos, en la toma de decisiones relativas a las políticas, los programas, los proyectos y los servicios que se prestan.

Su objetivo es establecer las directrices generales y los mecanismos de coordinación que orientan al Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII), a fin de implementar acuerdos, con los ministerios, los niveles de gobierno, las secretarías de Estado y sus distintas funciones, para la incorporación de las políticas públicas que fueron priorizadas en la agenda, en su planificación y posterior ejecución.

La Agenda se transversalizará en los siguientes instrumentos:

- **Normativa:** en las políticas priorizadas existen propuestas concretas de reforma a la normativa nacional, que se consideran necesarias para la protección de los derechos de los cuatro grupos de población a los cuales responde la agenda. Sin embargo, la estrategia y los acuerdos que se logren podrían permitir la generación de normativa local y de otro nivel, favoreciendo el avance en la implementación de la Agenda.

En este sentido, los instrumentos en los que se pretende incidir son: construcción o reforma de la normativa a nivel nacional y local, tales como códigos, leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos y resoluciones, entre otros.

- **Instrumentos de planificación:** en los planes sectoriales de ministerios y secretarías de la Función Ejecutiva, para su implementación a nivel nacional, con criterio territorial; en instrumentos de planificación para los organismos de las diferentes funciones del Estado; en planes; agendas; Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT) de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD); y en planes operativos anuales (POA) y la respectiva formulación presupuestaria anual.

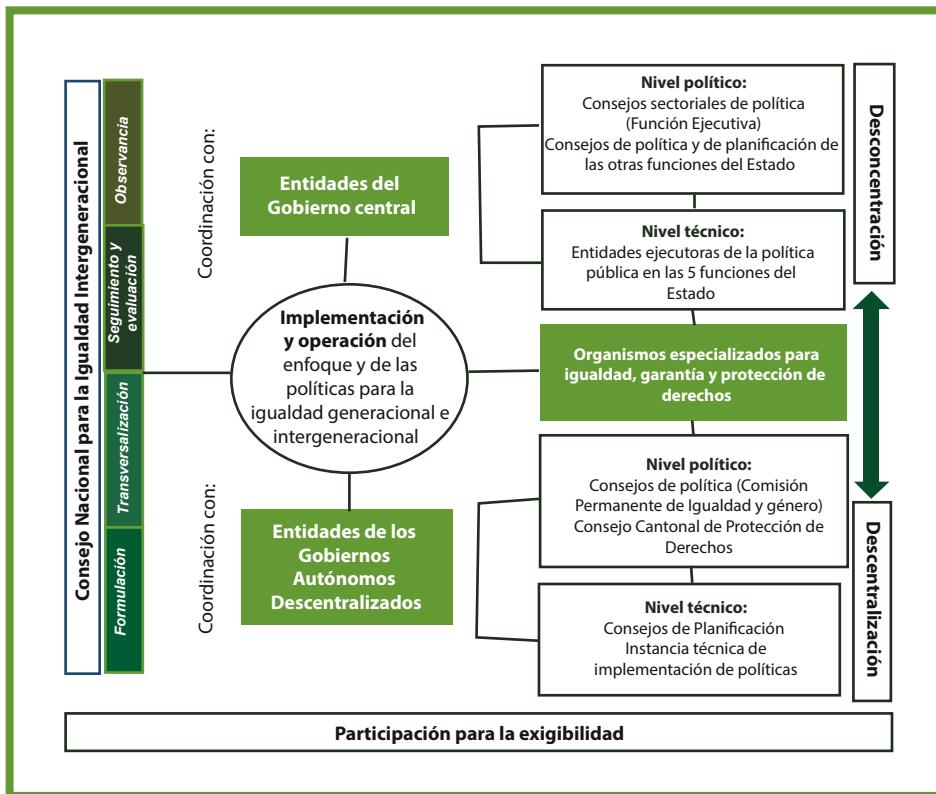
- **Programas, proyectos, estrategias:** a través de los que se ejecuta la política pública.

- **Servicios:** públicos, procesos de capacitación, protocolos, procedimientos y normas técnicas, entre otros.

### Estrategias y mecanismos para la transversalización de la ANII

De acuerdo al mandato de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI), los consejos nacionales para la igualdad tienen la responsabilidad de transversalizar las políticas de igualdad y no discriminación en todos los niveles de gobierno, tanto en las entidades rectoras y ejecutoras de política como en los organismos responsables de la garantía y la protección de derechos.

**Gráfico 36: Niveles de coordinación para la implementación de la ANII**



Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2018

### Nivel central

El proceso de transversalización inicia con el posicionamiento de la agenda. Para esto, es necesario generar diálogos políticos con las autoridades de las instituciones identificadas como responsables, y así conseguir la incorporación y la ejecución de las propuestas mencionadas. Se realizará la presentación de la Agenda ante:

- Los consejos sectoriales, los ministerios y las secretarías rectoras y ejecutoras de política, a nivel nacional;

- Gobiernos autónomos descentralizados, a nivel territorial;
- Otras funciones del Estado, a nivel nacional.

El posicionamiento de la agenda se efectuará a través de diálogos políticos y técnicos, en los que se manifieste la necesidad de incorporar sus propuestas y, de esta forma, garantizar los derechos de los grupos que en ella se protegen.

A partir de la presentación de la Agenda en los niveles señalados, se establecerán compromisos institucionales con los que se puedan identificar los mecanismos para su incorporación y los acuerdos de plazos y prioridades de presupuesto. Los acuerdos alcanzados constarán en actas, junto con los compromisos institucionales.

Para garantizar la especificidad de las políticas, se plantea el establecimiento de mesas intersectoriales por cada grupo de población. En cada una de estas mesas deben realizarse las siguientes acciones:

- Formular indicadores y metas, relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
- Valorar los costos de la implementación, para su incorporación en el presupuesto correspondiente de la entidad responsable.
- Formular un plan de implementación.

Paralelamente, se realizarán acciones de incidencia en los espacios de coordinación de Intervenciones Emblemáticas, propuestas por el Gobierno nacional, y se iniciarán las acciones, a través de un proceso articulado y participativo, en la gestión de todas las instituciones del Estado.

### **Nivel territorial**

En el nivel territorial, el CNII se relaciona con los GAD, quienes son responsables de establecer políticas para la igualdad generacional e intergeneracional e implementar sistemas de protección de derechos.

En el nivel cantonal, se coordinarán, con los consejos cantonales y metropolitanos de protección de derechos, los procesos de formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas, en el marco de la ANII. La generación de acuerdos deberá ajustarse a las realidades locales, procurando que estos se den, al menos, de manera provincial, a fin de garantizar una implementación coordinada entre los diferentes niveles de gobierno en cada provincia.

La implementación de las políticas debe responder a las problemáticas territoriales identificadas, tanto en las políticas de competencia exclusiva del GAD como en las políticas de competencia nacional, pero con aplicación territorial. Es decir, se deben tomar en cuenta todas aquellas políticas que permitan solventar las problemáticas del territorio.

Los resultados del proceso de transversalización de la ANII serán comunicados al Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional de forma periódica, a fin de identificar de qué forma se han incorporado las políticas planteadas y los acuerdos establecidos en las diferentes mesas. De igual manera, se informará, según corresponda, a los consejos cantonales de protección de derechos para la definición de las estrategias conjuntas de seguimiento, evaluación y observancia.

El CNII remitirá estos avances a los consejos sectoriales respectivos. Estos informes serán puestos en conocimiento de los consejos consultivos, nacionales y cantonales, de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores, promoviendo así el control social y la exigibilidad.

Propuestas:

QUE LOS PADRES  
NOS cuiden

Mejorar  
la atención en los  
centros de salud

Revisar Talleres de  
Esexualidad

con el  
Iess.

Que se  
cumplan las  
leyes del trabajo  
infantil

No Trabajar

TENER BUENA  
UNA  
ALIMENTACIÓN

tener  
mejores empleos para nuestros padres

NO VENDER EN LA CALLE



## 2.2. Seguimiento y evaluación de la ANII

El seguimiento y evaluación es un proceso técnico que permite determinar el progreso de las políticas y, también, tomar las medidas necesarias para resolver problemas, haciendo los ajustes necesarios en los objetivos y las actividades.

El seguimiento verificará regularmente la incorporación y la ejecución de las políticas públicas y las líneas de acción propuestas en la Agenda, para medir su avance y efectividad y establecer ajustes, en caso de ser necesario. La evaluación podrá comprobar la efectividad de las políticas públicas y los servicios incorporados y ejecutados, conocer su impacto en el cumplimiento de los derechos de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores, y retroalimentar la Agenda según los resultados obtenidos.

El seguimiento y la evaluación de la ANII estarán orientados a la construcción del sistema de gestión de información de igualdad y no discriminación, conforme a lo previsto en la LOCNI. Este se articulará, a su vez, al sistema de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y a la evaluación del cumplimiento de las metas de los ODS.

Además de los indicadores y las metas construidas para las políticas señaladas, el CNII deberá formular:

- Indicadores de cumplimiento de la agenda, a partir de los acuerdos establecidos en los diálogos políticos.
- Indicadores y metas de avance en el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores.

Para el seguimiento de la ejecución de las propuestas de intervención y las acciones de la ANII 2017-2021, este Consejo emitirá informes anuales que serán puestos a consideración del pleno del CNII, para su aprobación, y posterior envío a SENPLADES, a las instituciones ejecutoras y los consejos sectoriales respectivos. Además, estos serán remitidos a los consejos consultivos, nacionales y cantonales, de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores.

La evaluación de la agenda se realizará al final de su período de implementación, en coordinación con la entidad responsable. Además, se contará con la participación de niños, niñas y adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores, los respectivos consejos consultivos y otros actores sociales. El informe de evaluación incluirá las recomendaciones y las demandas de los actores participantes en el proceso de evaluación.

Cada año, el CNII realizará un informe sobre el avance en el cumplimiento de los ODS, basado en los indicadores y las metas definidos para el efecto. Su elaboración se desarrollará en un proceso participativo. Al mismo tiempo, se elaborarán los informes de seguimiento de la Agenda, contando con la opinión de diferentes sujetos de derechos, consejos consultivos y otros actores sociales. Este seguimiento se efectuará en coordinación con los organismos responsables.

Para la elaboración tanto de los informes de evaluación como los de los ODS, el CNII producirá encuentros regionales, coordinando acciones con los consejos cantonales de protección de derechos.

## 2.3. Observancia para la justiciabilidad<sup>42</sup>

La observancia para la justiciabilidad de los derechos humanos, en el marco de las atribuciones y fines del CNII, permite realizar un control a la implementación de la política pública y “exigir la autocorrección administrativa cuando las decisiones presupuestarias, de planes, programas y políticas sociales básicas no se corresponden con la situación de los derechos” (Buaiz, 2018).

Los objetivos de la observancia son:

- Vigilar el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación en la gestión del Estado, para garantizar el ejercicio de los derechos humanos individuales y colectivos de sus titulares (SENPLADES, 2017b).
- Identificar posibles amenazas o situaciones de regresividad en la protección de derechos, por las limitaciones en la ejecución de las políticas públicas y los servicios, y definir alertas y mecanismos de autocorrección.
- Formular mecanismos de coordinación con instancias responsables de la protección y restitución de derechos, a nivel nacional y local, como mecanismo para fortalecer las acciones de observancia.

El CNII cumplirá su atribución de observancia con respecto a las políticas públicas sociales, básicas y universales, las políticas públicas de la agenda, y las políticas públicas económicas que afecten a las anteriores.

La observancia se realizará en tres niveles de intervención:

- A nivel de los ministerios y secretarías de Estado, tanto en el ámbito nacional como territorial.
- A nivel de las entidades y los organismos de las otras funciones del Estado.
- A nivel de los GAD.

Para la observancia de las políticas públicas, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional deberá desarrollar las siguientes acciones:

**1. Formulación del objetivo de observancia:** es necesario identificar qué es lo que se va a observar:

- Identificar si existen acciones, a nivel de los organismos responsables, que impliquen afectaciones al derecho a la igualdad y no discriminación.
- Identificar la existencia de medidas adoptadas que impliquen regresividad en el ejercicio de los derechos.
- Identificar acciones que amenacen el ejercicio de los derechos, con base en las demandas, las consultas o las preocupaciones de las personas o los grupos poblacionales que podrían estar afectados.

**2. Generación de indicadores específicos en función del objetivo planteado:** empezando por la obligatoriedad de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores. La generación de indicadores específicos garantizará transparencia y objetividad en el proceso de observancia.

<sup>42</sup> Criterios basados en el documento La justiciabilidad como asunto fundamental de los Derechos Humanos. Aproximaciones para el debate sobre justiciabilidad y exigibilidad administrativa y social de los Derechos Humanos de Yuri Buaiz (2018).

**3. Valorar la efectividad de la implementación de la política:** en relación con el objetivo planteado y el cumplimiento de los derechos de las personas de cada grupo generacional.

**4. Identificar amenaza o vulneración de derechos:** por un posible incumplimiento de la política, regresividad en las medidas adoptadas, desconocimiento de las recomendaciones del CNII –generados a partir de los informes de monitoreo, seguimiento y evaluación de la ANII–, conocimiento de situaciones de amenaza, vulneración, o investigaciones realizadas por el Consejo u otras instituciones. Se consultará con las personas en situación de amenaza o vulneración del derecho al que alude la política observada, a fin de obtener insumos para el planteamiento de mecanismos administrativos de autocorrección de la política.

**5. Identificar mecanismos administrativos de autocorrección:** en su informe, el CNII establecerá conclusiones y recomendaciones efectivas y realizables para que la entidad/organismo responsable las incorpore en sus acciones de manera inmediata. Estos mecanismos constituirán medidas administrativas de control de políticas públicas para derechos colectivos y difusos, y protección administrativa.

El informe del Consejo también determinará las acciones o las omisiones por parte de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que lesionen o amenacen los derechos humanos. El informe deberá ser comunicado a las máximas autoridades de la entidad responsable, así como a la Presidencia de la República y la Defensoría del Pueblo. Además, se socializará con los actores de la sociedad civil, especialmente con las personas o grupos poblacionales relacionados con la temática de la observancia.

**6. Implementación de las observaciones y recomendaciones:** con los resultados obtenidos y que constan en el informe, el CNII solicitará los cambios que sean

necesarios, en las políticas y los servicios públicos, y determinará los plazos. Los avances y/o resultados se socializarán con las personas o los grupos poblacionales relacionados con la temática de la observancia. De requerirse, se generarán condiciones de organización para la exigibilidad.

**7. Ejercer recursos judiciales y administrativos para la protección, la restitución y la reparación en casos de violación de derechos colectivos o difusos:** si las medidas establecidas por el Consejo no son acogidas y no se implementan disposiciones de corrección, el CNII podrá:

a. En ejercicio de sus atribuciones previstas en la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad:

- Poner en conocimiento de las autoridades competentes casos de amenaza o violación de derechos.

b. Articular con la Defensoría del Pueblo para, en el marco de sus atribuciones constitucionales:

- Solicitar que emita medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato de protección de los derechos.

- Solicitar conjuntamente el juzgamiento y la sanción por incumplimiento.

c. Ejercer recursos judiciales para la protección, la restitución y la reparación de los derechos amenazados o vulnerados.

Para la observancia de las políticas públicas en el nivel territorial, el CNII coordinará acciones con los consejos cantonales de protección de derechos del respectivo territorio, con los que formularán los objetivos, los indicadores de observancia y los mecanismos de relación con la sociedad civil, en particular con las personas o los grupos poblacionales relacionados con la temática de la observancia.

### 3. Participación para la exigibilidad

La participación es un derecho de los ecuatorianos y ecuatorianas, con el que pueden intervenir en la toma de decisiones, de orden público, que afecten sus vidas y colaborar en todas las fases de la gestión pública y en todos los niveles de gobierno. Su ejercicio está conectado con los procesos de fortalecimiento y articulación de la organización social y ciudadana, de tal manera que se alcancen mayores niveles de incidencia en la toma de decisiones.

Los objetivos de la exigibilidad son:

- Generar mecanismos que profundicen la participación de los consejos consultivos y los diversos espacios y procesos de participación social, de niños, niñas y adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores, para la toma de decisiones, la planificación y la gestión de los asuntos públicos, y para el control y exigibilidad de estos.
- Fomentar espacios de articulación y movilización de diversos actores sociales y comunitarios, de las familias y las organizaciones de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores, para incidir en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos y su exigibilidad.
- Fomentar la corresponsabilidad de la sociedad y las familias en la protección integral de los derechos a niños, niñas y personas adultas mayores.

- Fortalecer el sistema democrático y garantizar el derecho a la participación política, participación ciudadana y control social en el ciclo de las políticas públicas.

Las orientaciones para promocionar, participar e implementar la Agenda son:

1. Participación amplia de los sujetos de derechos y las organizaciones sociales y no gubernamentales: en coordinación con los consejos cantonales de protección de derechos, deberán organizarse espacios abiertos de participación de niños, niñas y adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores en los procesos de transversalización, seguimiento, evaluación y observancia de la ANII; esto con el objetivo de garantizar la incorporación de las observaciones y las recomendaciones de las y los actores sociales.
2. Los consejos consultivos, además de aportar de manera directa en sus espacios, deberán convocar los lugares de consulta, en los diferentes territorios, para el seguimiento y la evaluación de la agenda.
3. Las y los representantes de la sociedad civil en el CNII deben tener un rol protagónico, por lo cual, serán actores que estén en contacto permanente con los espacios de participación de los diferentes grupos de población, informando y recogiendo recomendaciones que serán presentadas al Consejo para la retroalimentación permanente de las acciones de este modelo.





COMPAÑIA DE LIMPIEZA  
AGENCIA  
DEL  
RUCIO  
PEDERNALES MANABI  
Telefono: 0988041179  
Conv: 681-519

4. Fomento de espacios de articulación y movilización social de diferentes actores sociales y comunitarios, de familias y sujetos de derechos, para involucrarse en la implementación y la exigibilidad a nivel de sus respectivos territorios.

5. Implementación de acciones tendientes a concienciar y motivar la corresponsabilidad de la sociedad, el Estado y las familias en la protección integral de derechos de niñas, niños, adolescentes y personas adultas mayores.

Las acciones para promocionar, participar e implementar la Agenda se ceñirán a las siguientes estrategias:

- Fortalecimiento de los diversos espacios de articulación de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, así como de los consejos consultivos.
- Movilización social, para asegurar el cumplimiento de políticas públicas, el control social y la exigibilidad.
- Articulación territorial de diferentes actores sociales.
- Acceso a información, con lo cual el sistema de gestión de información de igualdad y no discriminación proporcionará los insumos necesarios para cualificar la participación de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores.

- Fomento del derecho a elegir y del sufragio universal con énfasis en los votantes facultativos.

- Fomento de la educación para la vida en democracia de los jóvenes y personas adultas mayores.

- Fortalecimiento de los mecanismos democráticos para la elección de los consejos estudiantiles y consejos consultivos.

- Fomento de la participación democrática de niñas, niños adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores en condiciones de igualdad y no discriminación.

La Secretaría Técnica establecerá directrices y herramientas –por medio de sus equipos técnicos de territorio, en coordinación con los consejos cantonales de protección de derechos– que aseguren la ampliación de la participación social y establezcan mecanismos para la presentación de demandas y denuncias de exigibilidad, relacionadas con las atribuciones del CNII.

## 4. Fortalecimiento del CNII

El planteamiento de la agenda redimensiona las atribuciones del CNII, por lo que es necesario, para asegurar la efectividad de su gestión, el fortalecimiento institucional; de manera particular, en los siguientes niveles:

1. Fortalecer la cooperación interinstitucional, para compartir experiencias y conocimientos relativos a la prevención, la protección y la restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores.

2. Lograr la cooperación internacional, para la asistencia técnica y el acceso a recursos que aporten a la implementación de la agenda y al modelo de gestión.

3. Fortalecer las capacidades del equipo técnico del CNII.

4. Mejorar la infraestructura tecnológica institucional.

5. Ampliar las capacidades territoriales y de articulación con los organismos locales del sistema de protección.

6. Fortalecer la participación ciudadana y el espacio de diálogo entre el Estado y la sociedad civil.

## 5. Acciones iniciales para la implementación de la ANII

1. Coordinar con SENPLADES la construcción de directrices que midan el cumplimiento y la aplicación de la Agenda, e implementar el sistema de gestión de información sobre igualdad generacional e intergeneracional.

2. Formular los indicadores y las metas de la Agenda.

3. Aprobar la metodología de transversalización de la Agenda, en la que se desarrollan las estrategias planteadas, tanto a nivel nacional como descentralizado, y se incorporan orientaciones para dirigir las particularidades territoriales.

4. Aprobar la metodología de observancia para la justiciabilidad, en la que se establezca un procedimiento que garantice, al organismo y a las autoridades responsables de las políticas y servicios observados, el debido proceso, conforme a lo previsto en el artículo 12, numeral 3, de la LOCNI.

5. Diseñar e implementar el sistema de gestión de información de igualdad y no discriminación, previsto en la LOCNI, artículo 9, numeral 4, como fuente de información estadística estratégica para el análisis de situación de los derechos humanos en general, y, en específico, de los derechos de los grupos o los sujetos de protección especial. Para ello, será necesario coordinar, con SENPLADES, el INEC, los GAD, los organismos de justicia y otros, los criterios de levantamiento de información.

6. Definir lineamientos generales y criterios orientadores respecto del sistema y la información que se debe proporcionar, como, por ejemplo, la información de las diferentes áreas, sectores o grupos de población; de igual forma, con el cruce de información entre territorios.

7. Diseñar una ruta de acción urgente para la generación de información, en el marco de las políticas específicas definidas en la agenda, así como de las estrategias de observancia establecidas.

Adicionalmente a estas líneas de acción previas, y como parte de la estrategia general de implementación de la agenda, se considera necesario:

- Fortalecer la institucionalidad y la presencia del Estado en las zonas fronterizas, para la protección de derechos, considerando el contexto actual de violencia que afecta a la población. La existencia de servicios para la atención de la población debe ser comprendida como una política permanente a ser observada por el CNII.

- Fortalecer el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA) y el Código de la Niñez y Adolescencia. En este sentido, será necesario el apoyo en la formulación de mecanismos y herramientas de consulta para un debate que acoja la voz de los sujetos de derechos.

- Coordinar permanentemente, con la Asamblea Nacional y los consejos cantonales de protección de derechos, la redefinición del sistema y la reforma integral al Código de la Niñez y Adolescencia.





**La Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional se orienta a asegurar la efectividad de los derechos humanos a lo largo de toda la vida de las personas.**

## LISTADO DE SIGLAS

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado para los	DP	Defensoría Pública
AME	Asociación de Municipalidades del	DPE	Defensoría del Pueblo del Ecuador
AN	Asamblea Nacional	ECV	Encuesta de Condiciones de Vida
ANII	Agenda Nacional para la Igualdad	ENAI	Encuesta Niñez y Adolescencia desde la Intergeneracionalidad
ANT	Agencia Nacional de Tránsito	ENEMDU	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo
AUS	Programa de Aseguramiento Universal	FGE	Fiscalía General del Estado
CConsultivos	Consejos Consultivos	GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
CCPAM	Consejos Consultivos de Adultos Mayores	IEPS	Instituto de Economía Popular y Solidaria
CCPD	Consejo Cantonal de Protección de	IES	Instituciones de Educación Superior
CEAACES	Consejo de Evaluación, Acreditación,	IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
CEPAL	Comisión Económica para América	INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
CES	Consejo de Educación Superior	INIGER	Instituto Nacional de Investigaciones Gerontológicas
CIPTPTIMPV	Comité Interinstitucional de Coordi-	ISSFA	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
CJ	Consejo de la Judicatura	ISSPOL	Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional
CNII	Consejo Nacional para la Igualdad	ITS	Infecciones de transmisión sexual
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero, Intersexual
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	LOCNI	Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad
DINAPEN	Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes	LOMH	Ley Orgánica de Movilidad Humana
		MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
		MCP	Ministerio de Cultura y Patrimonio
		MDI	Ministerio del Interior
		MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
		MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social

MINEDUC	Ministerio de Educación	SECOM	Secretaría Nacional de Comunicación
MINTEL	Ministerio de Telecomunicaciones	SENESCYT	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
MINTUR	Ministerio de Turismo	SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
MIPRO	Ministerio de Industrias y Productividad	SEPS	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
MJDHC	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
MREMH	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	SETEC	Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales
MSP	Ministerio de Salud Pública	SETED	Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas
MT	Ministerio del Trabajo	SETEJU	Secretaría Técnica de Juventudes
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	SICES	Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible	SINFIP	Sistema Nacional de Finanzas Públicas
OEA	Organización de los Estados Americanos	SNDPINA	Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia
OSE	Observatorio Social del Ecuador	SNP	Sistema Nacional de Planificación
PDP	Programa de Desarrollo de Proveedores	STPTV	Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida
PDyOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (siglas en inglés)
PEA	Población Económicamente Activa	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (siglas en inglés)
PET	Población en Edad de Trabajar		
PND	Plan Nacional de Desarrollo		
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo		
POA	Plan Operativo Anual		
SABE	Encuesta sobre Salud, Bienestar y Envejecimiento		
SECAP	Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional		





## BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, V., y Courtis, C. (2003). Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. En Abramovitch, V. et al. (comps.), *Derechos Sociales. Instrucciones de Uso*. Ciudad de México, México: Fontamara.

Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República de Ecuador*. Publicada en el R.O. 449 de 20 de octubre de 2008.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2013). *Ley Orgánica de Comunicación*. Publicada en el R.O. 22. Tercer Suplemento el 25 de junio de 2013.

----- (2014). *Ley Orgánica de los Consejos para la Igualdad*. Publicado en el R.O. Suplemento 283 de 7 de julio 2014.

Ávila, R. (2011). *El neoconstitucionalismo transformador. El Estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Quito, Ecuador: Abya Yala, Universidad Andina Simón Bolívar, Fundación Rosa Luxemburgo.

Bahena Villalobos, A. (2015). El principio pro persona en el estado constitucional y democrático de derecho. *Ciencia Jurídica*, 4 (7), pp. 7-29.

Buaiz, Y. (2018). *La justiciabilidad como asunto fundamental de los Derechos Humanos. Aproximaciones para el debate sobre justiciabilidad y exigibilidad administrativa y social de los Derechos Humanos*. Quito, Ecuador: inédito.

CARE Ecuador, Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, Observatorio Social del Ecuador, Plan Internacional, Save the Children Ecuador, Fondo de Naciones Unidas para la Niñez (UNICEF) y World Vision. (2016). *Niñez y Adolescencia desde la intergeneracionalidad*. Quito, Ecuador: OSE.

Cevallos Tejada, F. (2005). *La situación de la juventud. Miradas, definiciones y construcción de políticas*. Quito, Ecuador: SIJOVEN.

Chávez, Y., y Medina, P. (2012). Estructura ocupacional y bono demográfico en el Ecuador. *Analítica, Revista de análisis estadístico*, 3 (I), pp. 61-67.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *La ineficiencia de la desigualdad. Síntesis*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2011). *Herramientas para la comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación*. Ciudad de México, México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Comité de Derechos del Niño. (2003). *Observación general N° 4 sobre la salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Nueva York, EE.UU.: Naciones Unidas.

----- (2013). *Observación general N° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*. Ginebra, Suiza: Naciones Unidas.

Congreso Nacional del Ecuador. (2001). *Ley de la Juventud*. Publicada en el R.O. 439 de 24 de octubre de 2001

----- (2002). *Código de la Niñez y Adolescencia*. Publicado en el R.O. el 3 de julio de 2003. Ley N.º2002-100.

----- (2004). *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Publicada en el R.O. Suplemento 337 de 18 de mayo de 2004.

Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII). (2013). *Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2013-2017*. Quito, Ecuador: SENPLADES y CNNA.

Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA). (2004). *Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia*. Quito, Ecuador: Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

----- (2007). *Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2007-2010. Juntos por la equidad desde el principio de la vida*. Quito, Ecuador: Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG). (2014). *La violencia de género contra las mujeres en el Ecuador. Análisis de los resultados de la Encuesta Nacional sobre relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres*. Quito, Ecuador: Consejo Nacional para la Igualdad de Género.

Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII), Plan Internacional, Observatorio Social del Ecuador (OSE), Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2014). *La Niñez y Adolescencia en el Ecuador Contemporáneo. Avances y brechas en el ejercicio de derechos*. Quito, Ecuador: OSE.

Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII). (2017). *Resultados de la deliberación pública y evaluación ciudadana del Informe de rendición de cuentas*. Quito, Ecuador: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. Recuperado de [https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/04/rendctas\\_resultados2017.pdf](https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/04/rendctas_resultados2017.pdf)

----- (2017). Talleres de consulta sobre derechos dirigidos a niños, niñas, adolescentes y personas adultas mayores. Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional

----- (2018). *Informe de observancia sobre la definición y aplicación de medidas socioeducativas para adolescentes infractores*. Quito, Ecuador: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.

Corte Constitucional de Colombia. (17 de octubre de 2002). Principio de Dignidad Humana - Naturaleza, Sentencia T-881/02. Bogotá, Colombia: Tribunal Constitucional de Colombia.

Corte Constitucional del Ecuador. (01 de junio 2009). Sentencia N.º 0001-09-SCN-CC . Quito, Ecuador: Corte Constitucional del Ecuador.

Dávila Jarrín, M., y Sáenz Andrade, Á. (2014). ¿Por qué formular políticas con enfoque intergeneracional? En CNII (Ed.), *Reflexiones sobre la intergeneracionalidad en el Ecuador. Una aproximación* (pp. 9-30). Quito, Ecuador: CNNA - MIES.

De Sousa Santos, B. (2002). Hacia una concepción multicultural de los Derechos Humanos. *El otro derecho*, 28, pp. 59-83.

End Children Prostitution and Trafficking (ECPAT). (2016). *Análisis de la situación sobre la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Ecuador*. Bangkok, Tailandia: ECPAT.

Ferrajoli, L. (2003). Estado Social y Estado de Derecho. En Abramovitch, V. et al. (comps.), *Derechos Sociales. Instrucciones de Uso*. Ciudad de México, México: Fontamara.

Fondo de Naciones Unidas para la Niñez (UNICEF). (2006). *Convención sobre los Derechos de los Niños*. Madrid, España: UNICEF Comité Español.

Herrera Flores, J. (2008). *La reinención de los Derechos Humanos*. Andalucía, España: Atrapasueños.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social (SICES). (2017). *Encuesta de Condiciones de Vida*. Quito Ecuador

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2010). *Ecuador en Cifras*. Recuperado el 1 de junio de 2018, de: [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion\\_y\\_Demografia/Proyecciones\\_Poblacionales/PROYECCION\\_POR\\_EDADES\\_PROVINCIA\\_2010-2020\\_Y\\_NACIONAL\\_2010-2020.xlsx](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Proyecciones_Poblacionales/PROYECCION_POR_EDADES_PROVINCIA_2010-2020_Y_NACIONAL_2010-2020.xlsx)

----- (2010). *Encuesta sobre Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE)*. Recuperado el 1 de junio de 2018, de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-de-salud-bienestar-del-adulto-mayor/>

----- (2012) *Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres Noviembre 2011- 2012*, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) - Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

----- (2012) *Encuesta Especifica de Uso del Tiempo*

----- (2017). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Recuperado el 1 junio de 2018, de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/ene-mdu-2017/>

Instituto Nacional de Investigaciones Gerontológicas. (2012). *Boletín Informativo N° 1*. Quito, Ecuador: MIES.

La Barbera, M. C. (2016). Interseccionalidad, un “concepto viajero”: orígenes, desarrollo e implementación en la Unión Europea. *INTERdisciplina*, 4 (8), pp. 105-122.

León, M. (2017). *Protección social de la niñez en el Ecuador*. Santiago, Chile: CEPAL – UNICEF.

Lillo, M. (2002). Antropología de los cuidados del anciano: evolución de los valores sociales sobre la vejez a través de la historia. En EQUIPONAYA.COM.AR. *Noticias de Antropología y Arqueología*. Recuperado de [http://www.equiponaya.com.ar/congreso2002/ponencias/manuel\\_lillo\\_crespo2.htm](http://www.equiponaya.com.ar/congreso2002/ponencias/manuel_lillo_crespo2.htm)

Ministerio de Educación (MINEDUC). (2015). *Una mirada en profundidad al acoso escolar en el Ecuador. Violencia entre pares en el sistema educativo*. Quito, Ecuador: MINEDUC - UNICEF - World Vision.

----- (2018). *Informe principales hitos de la mesa inter-institucional “Espacios libres de violencia”*. Quito. Inédito

Ministerio de Finanzas, Subsecretaría de Política Fiscal, Dirección Nacional de Equidad Fiscal. (2016). *Informe anual sobre ejecución presupuestaria correspondiente a reducción de brechas de equidad*, diciembre 2016. Quito, Ecuador.

Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). (2012). *Agenda de igualdad para adultos mayores 2012-2013*. Ecuador: MIES.

------(2018a). *Pacto del Gobierno Nacional con la Niñez y Adolescencia para prevenir el embarazo adolescente*. Recuperado de <https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2018/05/2018.05.10-9.-Pacto-contra-el-embarazo-adolescente.pdf>

------(2018b). *Pacto del Gobierno Nacional con niños, niñas y adolescentes contra la violencia*. Recuperado de <https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2018/05/2018.05.10-2.-Pacto-contra-la-violencia.pdf>

------(2018c). *Pacto del Gobierno Nacional con niños, niñas y adolescentes. Creación del Sello Empresarial por Productos Libres de Violencia y Trabajo Infantil*. Recuperado de <https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2018/05/2018.05.10-4.-Pacto-sello-empresarial.pdf>

Ministerio de Salud Pública (MSP). (2017). *Plan Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva 2017-2021*. Quito, Ecuador: MSP.

Montaña, J. (2018). *Propuesta Metodológica para la priorización de las acciones para la formulación de la Agenda*. Quito, Ecuador: inédito.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas.

Organización de Estados Americanos (OEA). (2015). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Entrada en vigor el 11 de enero de 2017*. Secretaría General de la OEA. Recuperado de [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-70\\_derechos\\_humanos\\_personas\\_mayores.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf)

Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ). (2005). *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. Adoptado el 11 de octubre de 2005*. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6258.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2008/6258> Pérez de Armiño, K. (2000). Vulnerabilidad. En Universidad del País Vasco, Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Recuperado el 1 de octubre de 2014, de <http://www.dicc.hgoa.ehu.es/listar/mostrar/228>

Organización Mundial de la Salud (s/f). *Desarrollo de la adolescencia*. Recuperado el 27 de julio de 2018, de [http://www.who.int/maternal\\_child\\_adolescent/topics/adolescence/dev/es/](http://www.who.int/maternal_child_adolescent/topics/adolescence/dev/es/)

Presidencia de la República de Ecuador. (2010a). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Publicado en el R.O. Suplemento 306 de 22 de octubre de 2010.

----- (2010b). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Publicada en el R.O. Suplemento 175 de 20 de abril de 2010.

----- (2011). *Ley Orgánica de Educación Intercultural* (LOEI). Publicada en el R.O. 417, Segundo Suplemento. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.

----- (2015). *Reglamento General a la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad*. Decreto N.º 686, publicado en el R.O. N.º 521 de 12 de junio de 2015.

----- (2016). *Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo*. Oficio N.º T. 7303-SGJ-16-181.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2007). *De la Teoría a la Práctica. Un paso adelante en la transversalización del enfoque de género*. Quito, Ecuador: PNUD.

República del Ecuador. (2016). *5.º y 6.º Informes combinados con arreglo al artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Ecuador.

Salgado Álvarez, J. (2009). Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria en la Constitución del Ecuador. En Andrade U., Grijalva A. y Storini, C. (Eds.), *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*. Quito, Ecuador: UASB - Corporación Editora Nacional.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Sistema Nacional de Información (SNI). (2013). *Ecuador. El bono demográfico y sus implicaciones de política pública. Aplicación metodológica de Cuentas Nacionales de Transferencias Generacionales*. Recuperado de [http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/Portal%20SNI%202014/ESTADISTICA/Proyecciones\\_y\\_estudios\\_demograficos/Proyectos%20y%20Estudios%20demogr%C3%A1ficos%202014/ECUADOR.%20EL%20BONO%20DEMOGRAFICO%20Y%20SUS%20IMPLICACIONES%20DE%20POLITICA%20PUBLICA.pdf](http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/Portal%20SNI%202014/ESTADISTICA/Proyecciones_y_estudios_demograficos/Proyectos%20y%20Estudios%20demogr%C3%A1ficos%202014/ECUADOR.%20EL%20BONO%20DEMOGRAFICO%20Y%20SUS%20IMPLICACIONES%20DE%20POLITICA%20PUBLICA.pdf)

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (2017a). *Directrices técnicas para la elaboración de las Agendas para la Igualdad*. Quito, Ecuador.

----- (2017b). *Plan Nacional de Desarrollo 2017 - 2021*. Toda Una Vida. Quito, Ecuador: SENPLADES.

Secretaría Técnica de Drogas. (2017). *Costo del fenómeno de las drogas en Ecuador en el año 2015*. Quito, Ecuador: Editogran - Medio Públicos EP.

Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social (SICES). (2017). *Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social del Ecuador*. Recuperado el 5 de Julio de 2017, de <http://www.conocimientosocial.gob.ec/pag-es/EstadisticaSocial/herramientas.jsf>





# ANEXOS

## Anexo 1: Marco Normativo Internacional y Nacional

Sistema Universal de Derechos Humanos (ONU)			
Instrumentos internacionales	Niñas, niños y adolescentes	Jóvenes	Personas adultas mayores
Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948	Sí	Sí	Sí
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966	Sí	Sí	Sí
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966	Sí	Sí	Sí
Convención para Reducir los Casos de Apatridia, 1961	Sí	Sí	No
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979	Sí	Sí	Sí
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 1984	Sí	Sí	Sí
Convención sobre los Derechos del Niño, 1989	Sí	No	No
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990	Sí	Sí	Sí
Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas	Sí	Sí	Sí
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	Sí	No	No
Convenio sobre la Edad Mínima (para el trabajo), 1973	Sí	No	No
Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999	Sí	No	No
Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, 1955	No	Sí	No
Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), 1985	Sí	Sí	No
Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, 1990	No	Sí	No
Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad, 1991	No	No	Sí
Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, 1982	No	No	Sí
Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002	No	No	Sí

**Elaboración: Dirección Técnica, Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2017.**

**\* Además de los instrumentos internacionales referidos, existen más de 50 Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificados por Ecuador, que establecen las responsabilidades del Estado en relación con los derechos correspondientes al trabajo, tanto individuales como colectivos, respecto de niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores y jóvenes.**

Sistema Interamericano de Derechos Humanos (OEA)			
Instrumentos internacionales	Niñas, niños y adolescentes	Jóvenes	Personas adultas mayores
Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia	Sí	Sí	Sí
Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia	Sí	Sí	Sí
Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	Sí	Sí	Sí
Convención sobre Tráfico Internacional de Menores	Sí	No	No
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra de la Mujer "Belem Do Pará"	Sí	Sí	Sí
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas	Sí	Sí	Sí
Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores	Sí	No	No
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Protocolo de San Salvador"	Sí	Sí	Sí
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura	Sí	Sí	Sí
Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores	Sí	No	No
Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores	Sí	No	No
Convención Interamericana sobre Cumplimiento de Medidas Cautelares	Sí	No	No
Convención para el Fomento de las Relaciones Culturales Interamericanas	Sí	Sí	No
Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*	No	No	Sí
Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias	Sí	No	Sí
Declaración de Brasilia: Segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos	No	No	Sí

*\*Ecuador no es signatario.*

*Elaboración: Dirección Técnica Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2017*

Legislación nacional vigente en Ecuador			
Leyes	Niñas, niños y adolescentes	Jóvenes	Personas adultas mayores
Ley de Seguridad Pública y del Estado	Sí	Sí	Sí
Ley de Seguridad Social	Sí	Sí	Sí
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	Sí	Sí	Sí
Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones	Sí	Sí	Sí
Ley Orgánica de Salud	Sí	Sí	Sí
Ley Orgánica de Discapacidades	Sí	Sí	Sí
Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	Sí	Sí	Sí
Código Orgánico de la Función Judicial	Sí	Sí	Sí
Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Sí	Sí	Sí
Ley Orgánica de Donación y Trasplante de Órganos, Tejidos y Células	Sí	Sí	Sí
Código de la Niñez y Adolescencia	Sí	No	No
Ley Orgánica de Educación Intercultural	Sí	Sí	Sí
Ley del Deporte, Educación Física y Recreación	Sí	Sí	Sí
Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria	Sí	Sí	Sí
Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad	Sí	Sí	Sí
Ley Orgánica de Educación Superior	Sí	Sí	Sí
Ley Orgánica del Servicio Público	No	Sí	Sí
Código del Trabajo	Sí	Sí	Sí
Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar	No	Sí	Sí
Código Orgánico General de Procesos	Sí	Sí	Sí
Ley Orgánica para la Regulación y Control del Tabaco	Sí	Sí	Sí
Código Tributario	No	Sí	Sí
Ley de la Juventud	No	Sí	No
Ley del Anciano	No	No	Sí

Elaborado por: Dirección Técnica del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2017

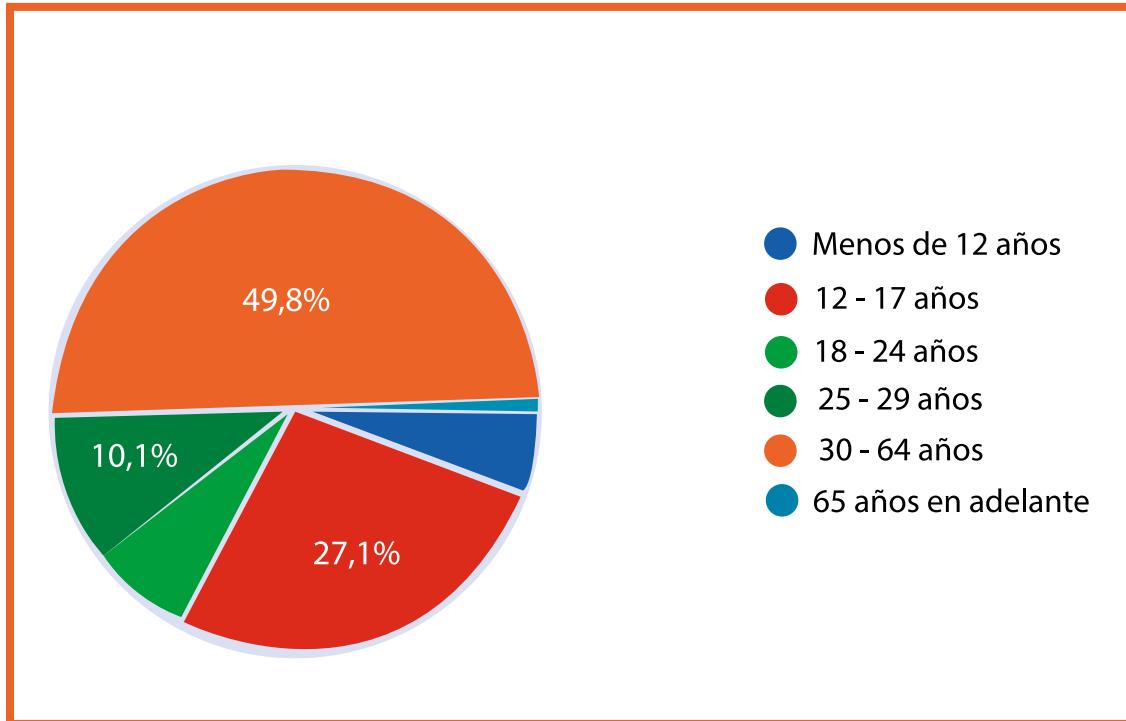




## Anexo 2: Resultados de la Encuesta sobre Igualdad Generacional

### Identificación de las personas

#### Pregunta 1 ¿En qué grupo de edad se encuentra?

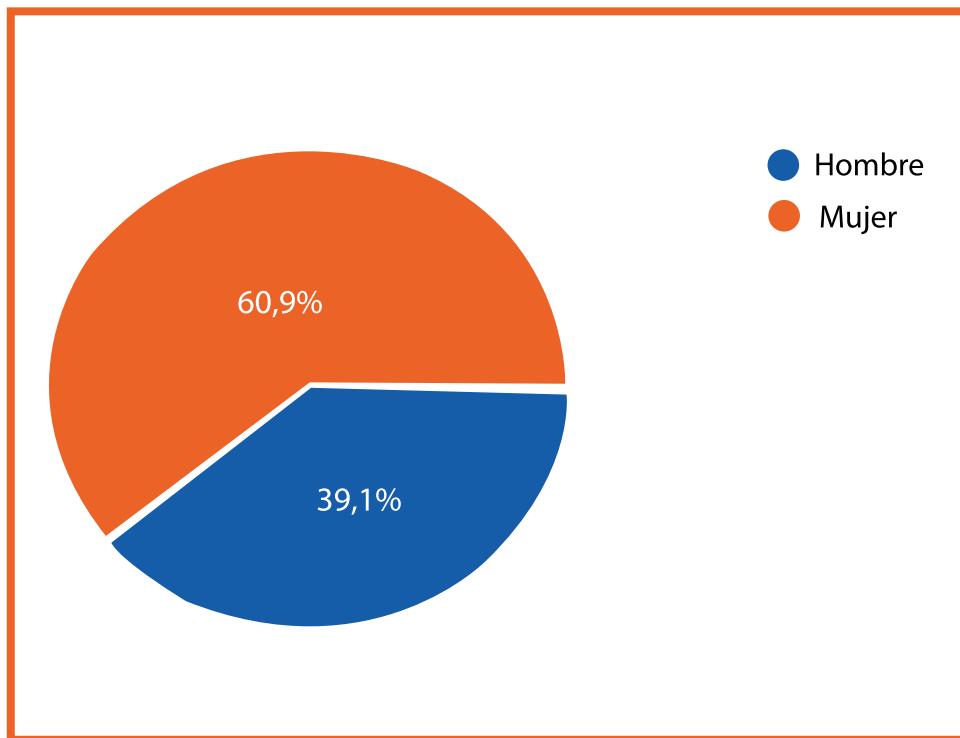


Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2017  
Elaborado en: Google Forms

Una cifra de 49,8% corresponde al grupo de los adultos, comprendidos entre los 30 y 64 años de edad; 27,1% a adolescentes, entre los 12 y 17 años de edad; 10,1% a jóvenes comprendidos entre los 25 y 29 años de edad;

6,7% al grupo entre 18 y 24 años de edad; 5,7% a personas menores de 12 años de edad; y 0,6% al grupo de personas de 65 años de edad en adelante.

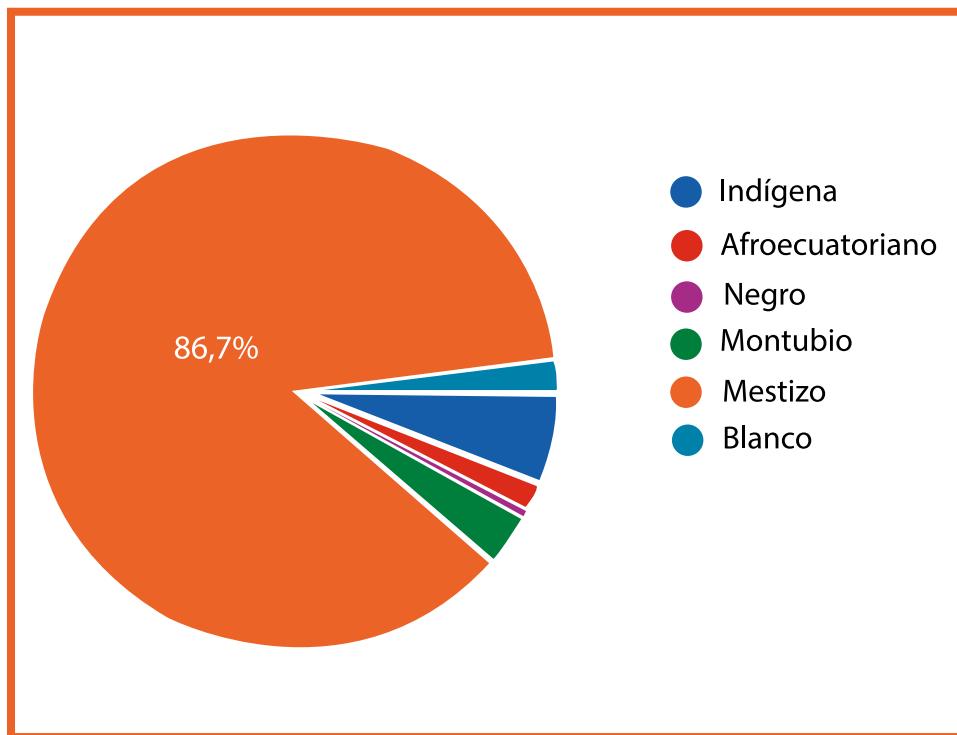
**Pregunta 2**  
**¿Cuál es su sexo?**



*Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2017*  
*Elaborado en: Google Forms*

De las 24 653 respuestas que tuvo la encuesta, 60,9% son mujeres y 39,1% son hombres.

**Pregunta 3**  
**¿Cómo se autoidentifica usted según su cultura y costumbres?**

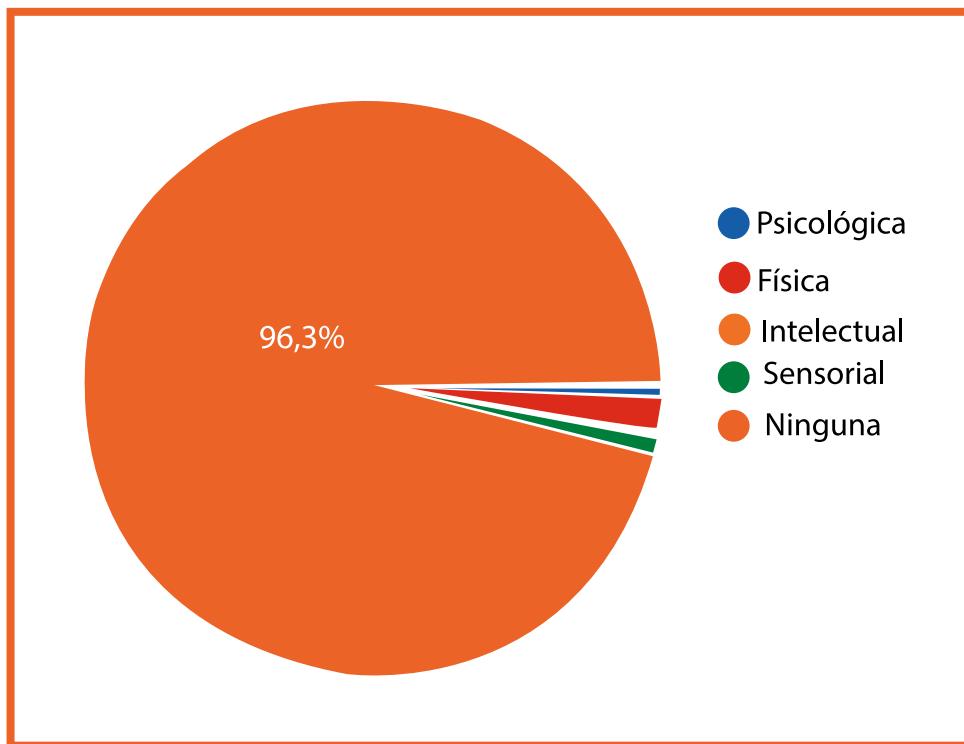


*Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2017  
 Elaborado en: Google Forms*

En la pregunta tres, se destaca que, del total de encuestas realizadas, 86,7% fueron contestadas por mestizos, 5,9% por indígenas, 3,4% por montubios, 1,7% por afroecuatorianos, 1,9% por blancos y 0,5% por negros.

En este sentido, es importante mencionar que la encuesta tuvo una representación de todos los grupos culturales, desde la autoidentificación.

#### Pregunta 4 ¿Tiene usted alguna discapacidad?



*Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2017  
Elaborado en: Google Forms*

Del total de las respuestas que tuvo la encuesta, se pudo observar que 96,3% no tiene ningún tipo de discapacidad, 2,1% presenta una discapacidad física, 0,9% presenta una discapacidad sensorial, 0,5% presenta

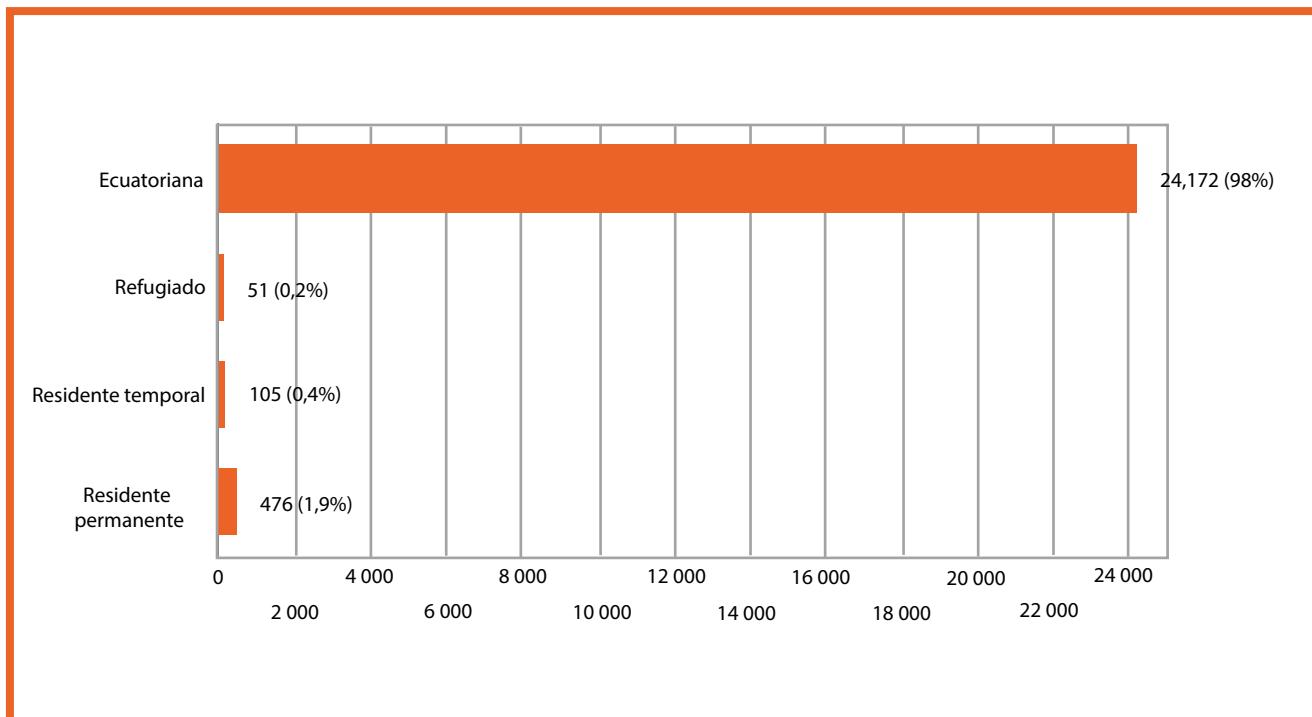
una discapacidad psicológica y 0,3% presenta una discapacidad intelectual. Este dato muestra que la encuesta llegó hasta personas de diferente situación de discapacidad.





### Pregunta 5

#### ¿Cuál es su nacionalidad o condición migratoria en Ecuador?



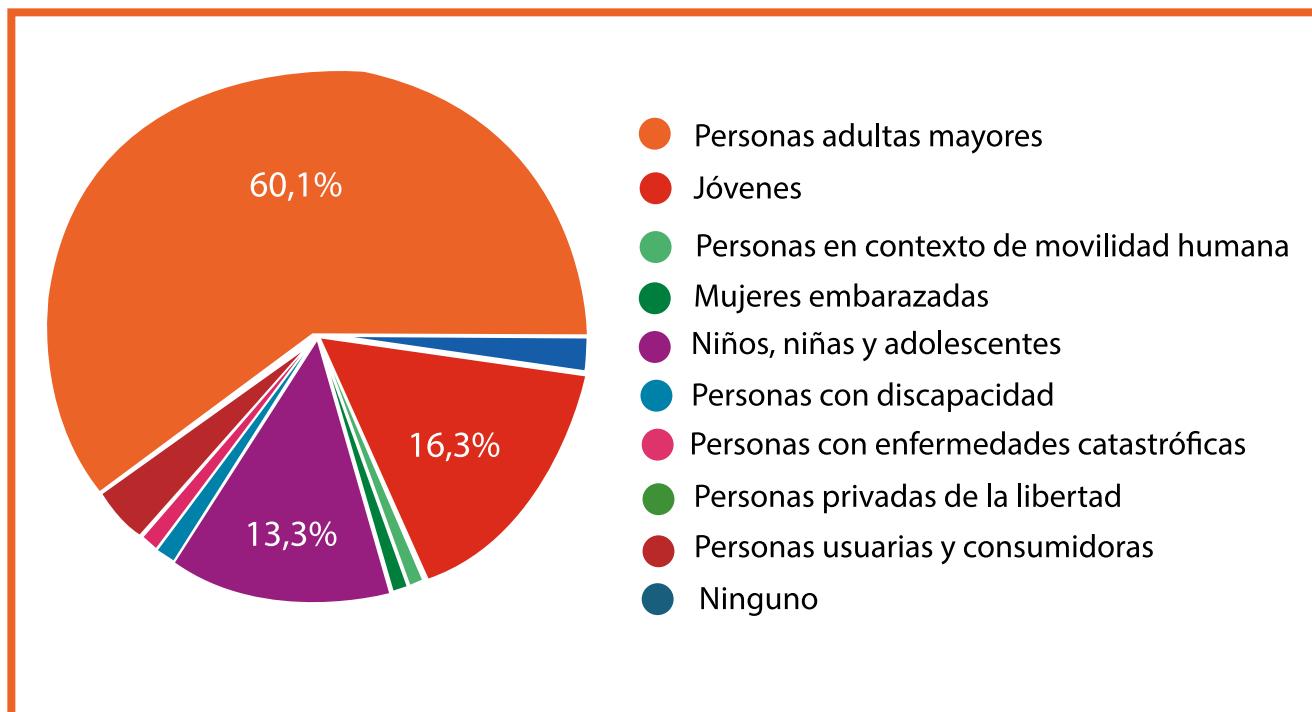
*Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2017  
Elaborado en: Google Forms*

En esta pregunta, 98% de las personas que contestaron tienen nacionalidad ecuatoriana, 1,9% son residentes permanentes, 0,4% son residentes temporales y 0,2%

son refugiados. Este último dato muestra que la encuesta llegó hasta personas de diferente situación de movilidad humana.

## Pregunta 6

¿Pertenece usted a alguno de los siguientes grupos de atención prioritaria que define la Constitución?

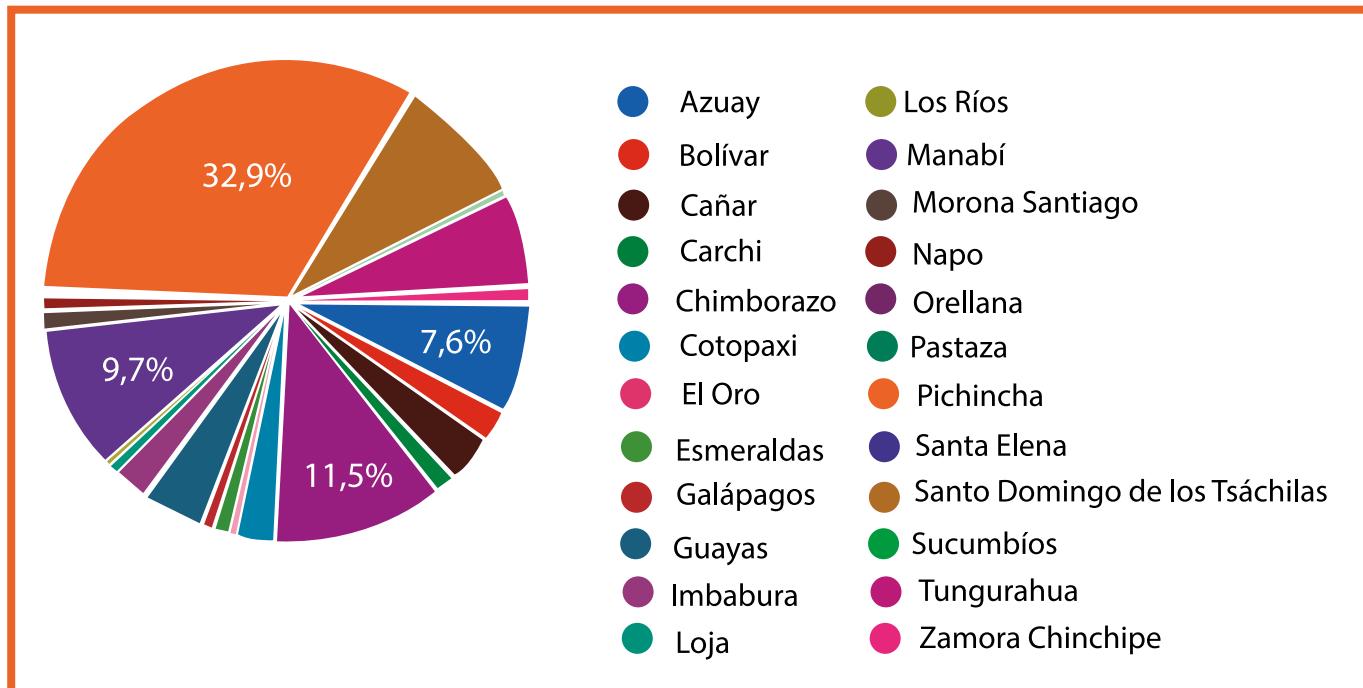


Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2017  
Elaborado en: Google Forms

De la pregunta seis se desprende que, de las 24 653 respuestas, 60% de las personas no pertenecen a ningún grupo de atención prioritaria; 16,3% son jóvenes, 13,3% son niños, niñas y adolescentes, 3,5% son usuarios y consumidores, 2,2% son personas adultas

mayores, 1,2% son personas que tienen una enfermedad catastrófica, 1,2% son personas que presentan algún tipo de discapacidad, 1,1% son mujeres embarazadas y 1% son personas en contexto de movilidad humana.

**Pregunta 7**  
**¿En qué provincia vive usted actualmente?**



Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2017  
 Elaborado en: Google Forms

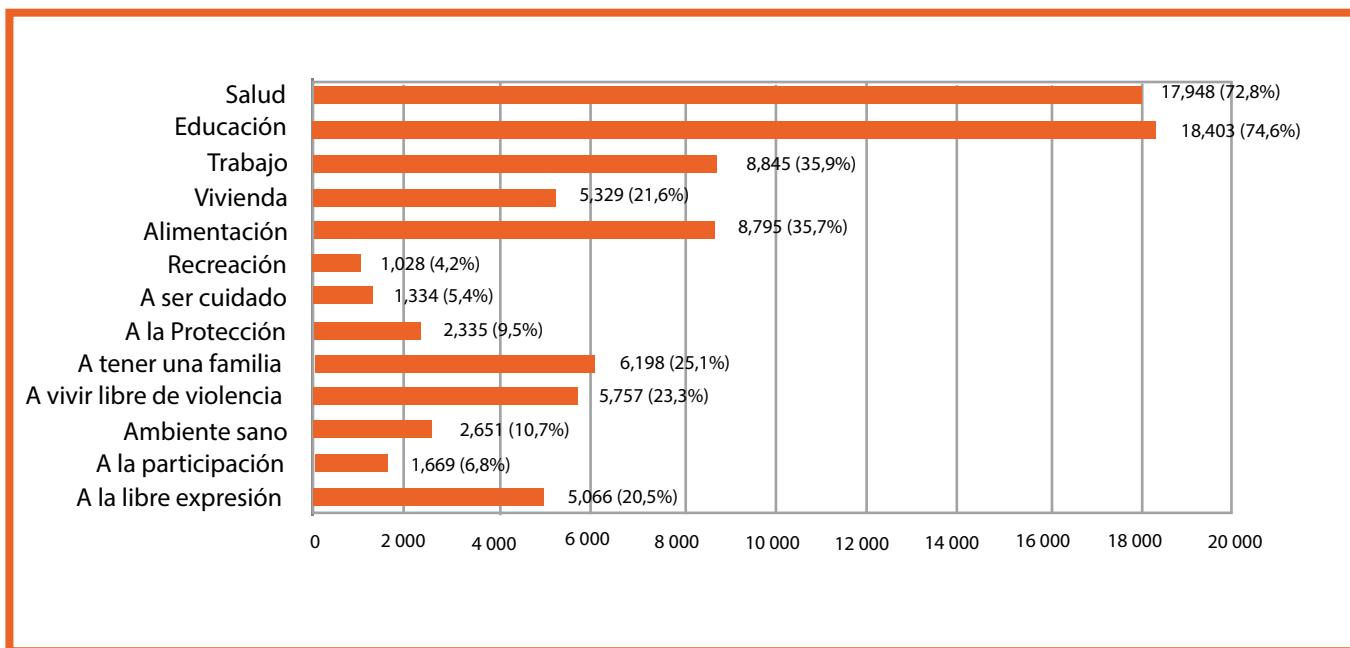
De esta pregunta, se puede mencionar que la encuesta tuvo una representación nacional, es decir, todas las provincias del país respondieron a ella, incluida la provincia de Galápagos (0,8%).

La mayor cantidad de respuestas se recibieron de las provincias de: Pichincha (32,9%), Chimborazo las (8,8%), Azuay (7,6%), Tungurahua (6%), Guayas (4,3%) y Cañar (3,4%) es decir, cinco provincias de la Sierra y tres de la Costa.

## Percepciones y propuestas de la ciudadanía

## Pregunta 8

De la siguiente lista de derechos. ¿Cuál cree usted que son los tres más importantes?



Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2017  
Elaborado en: Google Forms

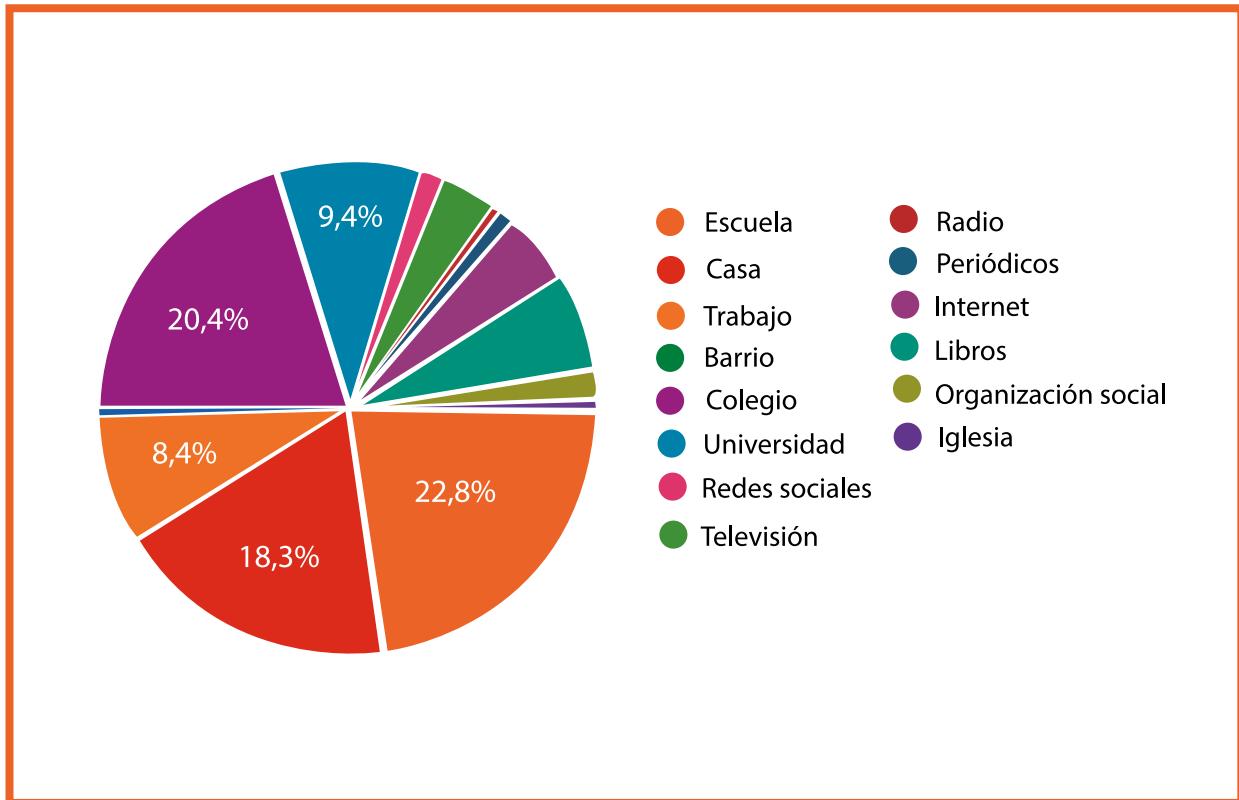
Las personas respondieron que los tres derechos más importantes son educación, salud y trabajo, los cuales presentan porcentajes similares.

Seguidos, por orden, están el derecho a alimentarse, a tener una familia, a vivir libre de violencia, a vivienda y a la libre expresión. Los que menos se mencionan son el derecho a la recreación y a ser cuidado.





**Pregunta 9**  
**¿Cómo o dónde conoció usted sobre sus derechos?**

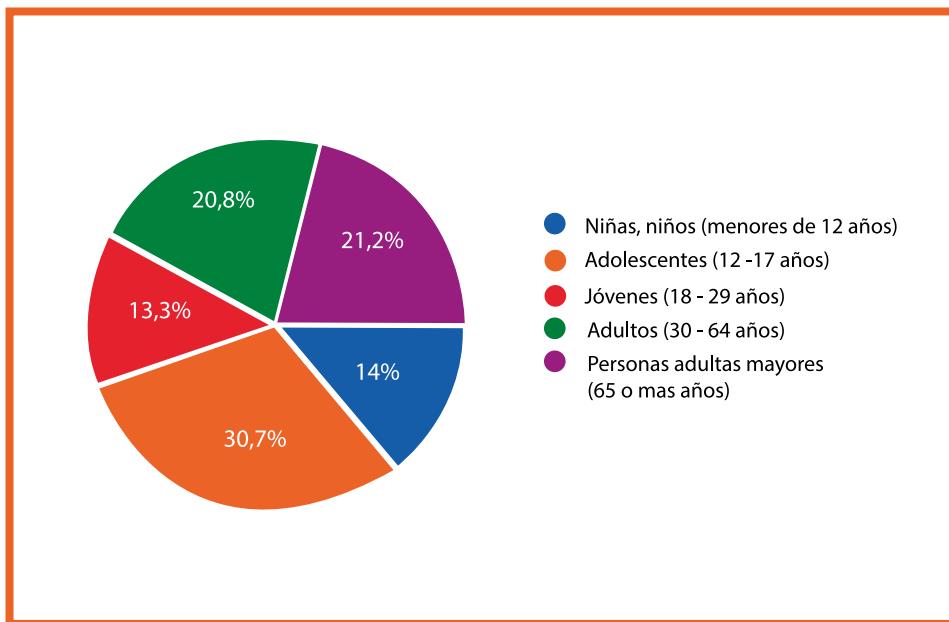


*Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2017  
 Elaborado en: Google Forms*

Los espacios educativos, el Internet y la casa son las principales fuentes de conocimiento de los derechos.

## Pregunta 10

¿Con qué grupos de edad ha tenido problemas y/o dificultades de cualquier tipo para relacionarse?



**Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2017**  
**Elaborado en: Google Forms**

En la pregunta diez, se observa que, del total de las personas que respondieron a la encuesta, los adolescentes (30,7%), los adultos (20,8%) y el grupo de personas adultas mayores (21,1%) son los tres grupos que tienen mayores dificultades para relacionarse. Es importante observar que con el grupo que menos dificultades existe es con niños y niñas.

Este dato fortalece el estereotipo de que los adolescentes (30,7%) y las personas adultas mayores (21,1%) son los grupos generacionales más difíciles para relacionarse. Sin embargo, es importante mencionar que los adultos (20,8%) son el siguiente grupo de personas donde se identifican problemas y/o dificultades; esto se podría explicar considerando que son ellos quienes ostentan el poder, desde el adultocentrismo.

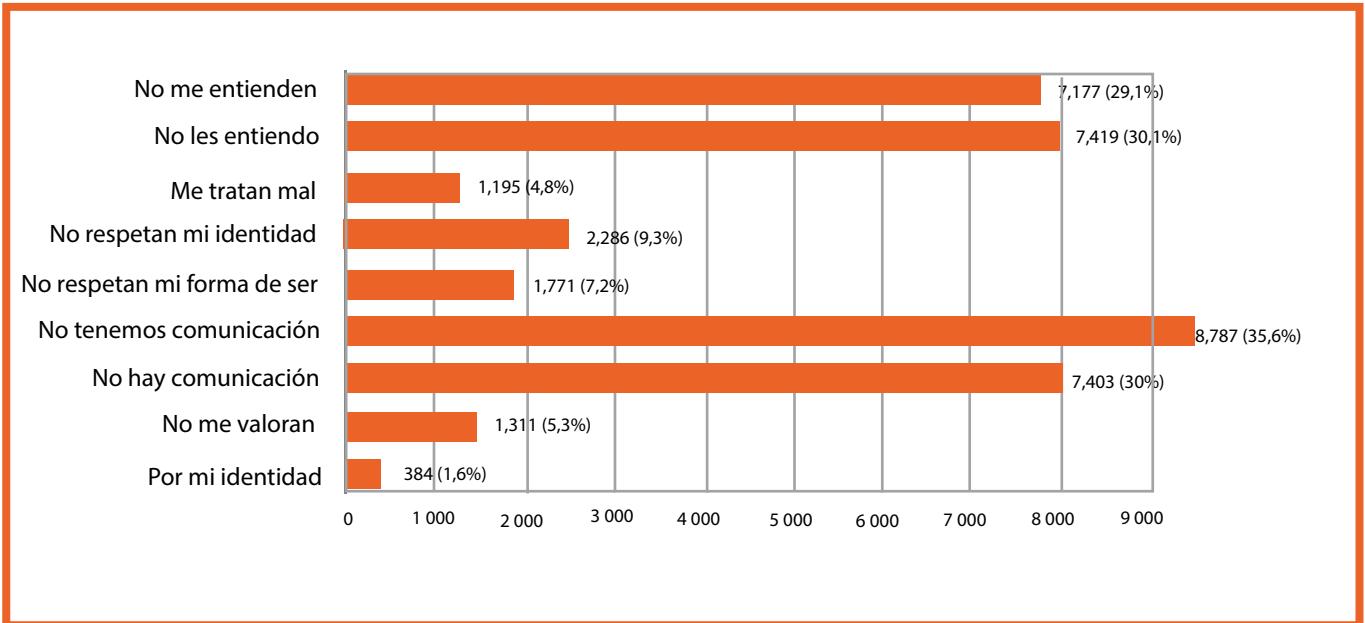
El origen del patriarcado, los colonialismos y el adultocentrismo se remonta a una estructura cultural, pasada y actual, de relacionamiento desigual, simbólico y práctico, afianzada sobre la base del poder que ejerce una persona sobre otra. Es en este desarrollo y evolución del poder donde se enmarca y edifica el adultocentrismo, como esa capacidad de influir y/o lograr que una persona realice lo que la otra persona desea. Este ejercicio de poder, desde los adultos hacia el resto de los grupos generacionales, produce y recrea permanentemente representaciones e ideas negativas preconcebidas, creadas sin un juicio crítico y que pueden estar presentes sin que hayan surgido de la propia experiencia de relacionamiento con las personas pertenecientes a otros grupos generacionales.





**Pregunta 11**

**Si ha tenido problemas y/o dificultades, de cualquier tipo, para relacionarse con algún grupo de edad, escoja dos opciones.**



**Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2017**  
**Elaborado en: Google Forms**

En la pregunta once, se abrió la posibilidad para señalar, de forma abierta, las dos principales razones por las cuales se ha tenido dificultad para relacionarse con

otros grupos. Las respuestas de las personas que participaron fueron:

- No he tenido problemas con ningún grupo de edad".
- "El lenguaje con el que nos comunicamos es diferente".
- "Celo profesional".
- "No me interesa conocer los otros grupos".
- "No me gusta estar con los niños".
- "Los adolescentes quieren libertad sin responsabilidad".
- "No nos entendemos".
- "No los conozco".
- "La indisciplina".
- "Me tratan mal".
- "No les tengo paciencia".
- "No escuchan".
- "La juventud es escasa de valores".
- "Por diferencia de apreciación, conceptos e ideas".
- "Desconocen los valores".
- "No prestan atención".
- "Abuso de autoridad".
- "Es complejo tratar de sentirse identificado o saber cómo actuar siempre de manera correcta con la gente de este grupo de personas".
- "No respeta la discapacidad que tengo".
- "Deterioro mental".
- "Creencias".
- "A nivel profesional, falta de colaboración".
- "Problemas de comportamiento".
- "Me refiero a que en el ambiente que me he desenvuelto, sobre todo dirigencia deportiva, son en su mayoría varones machistas que no entienden el derecho al que tenemos las mujeres de la práctica deportiva, sobre todo en fútbol, y ponen pretexto que no tienen dinero, pero sí lo tienen cuando se trata de varones. Por lo tanto, considero que no nos valoran a las mujeres".
- "Poco interés por que se cumplan la Constitución y leyes afines".
- "Priorizar sus propias necesidades".
- "Me juzgan por la apariencia de ser menor".
- "Piensan que tienen la experiencia necesaria como para hacer las cosas a su manera".
- "No tienen paciencia, como uno con los demás".
- "Rebeldía".

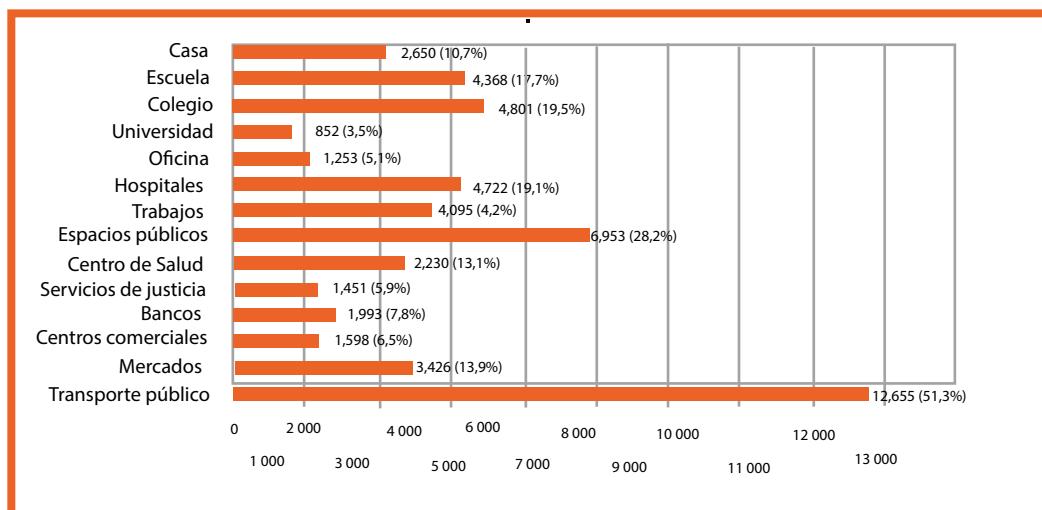




- “Acuden a mi lugar de trabajo exigiendo, sin respeto, sus derechos”.
- “Mal comportamiento de los estudiantes”.
- “No respetan, autoritarios y mal educados”.
- “Dificultades en la comunicación”.
- “A veces no escuchan bien, y se enojan”.

### Pregunta 12

De las siguientes opciones, ¿en qué lugar ha sido maltratado, discriminado, menospreciado o irrespetado? (Escoja tres lugares)



Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2017

Elaborado en: Google Forms

Sobre la pregunta doce, las respuestas de las personas que contestaron la encuesta (24 653) mencionan que han sido maltratados, discriminados, menospreciados o irrespetados, principalmente, en el transporte público (51%). Luego, se identifican los espacios públicos en general (28,2%), los colegios (19,5%), las escuelas (17,7%), los trabajos (16,6%), los centros de salud (13,1%) y los mercados (13,9%).

Es alarmante que un servicio público tan utilizado (los centros de salud) tenga un porcentaje alto (13,1%) con respecto a la percepción de discriminación. Llama mucho la atención, además, que la “casa” (10,7%), que

debería ser por excelencia un lugar seguro, sea considerado también como un espacio donde se maltrata o se discrimina. Si sumamos el transporte público (51%) y el espacio público (28,2%), se puede concluir que en el ámbito o entorno público (79,2 %) es donde existen las mayores vulneraciones, maltratos, discriminación y violencia.

Cuando se preguntó en la encuesta “¿Cómo fue maltratado, discriminado, menospreciado o irrespetado?”, se solicitó a las personas que escriban su respuesta. Las respuestas mencionaban los siguientes temas:

- “Irrespetado verbalmente”.
- “Insultos”.
- “Regionalismo”.
- “Sobrenombres”.
- “Menospreciado”.
- “Irrespetado y maltratado psicológicamente”.
- “Falta de atención”.
- “Me insultaron”.
- “Discriminado”.
- “Acoso o bullying”.
- “Mala atención”.
- “Mal servicio”.
- “Maltratado físicamente”.
- “Gritos”.
- “Me empujaron”.
- “Acoso sexual”.
- “Abuso de autoridad”.
- “Fomentar el respeto”.
- “Fomentar la comunicación y el diálogo”.
- “Realizar cursos de relaciones humanas”.
- “Educación”.
- “Más control en los hogares”.
- “Talleres y capacitaciones en relaciones humanas”.
- “Denunciar”.
- “Obedecer a mis padres”.
- “Realizar campañas”.
- “Tratar a todos por igual”.
- “Igualdad de derechos”.
- “Mayor comunicación”.
- “Avisar a los profesores”.
- “No a la violencia”.
- “Más respeto”.
- “Respetar mi edad”.
- “Ser más tolerantes al tratar a las personas”.
- “Se debe socializar que todas las personas somos iguales y no hay ningún derecho de discriminarlos”.
- “Más seguridad”.

Para finalizar, también se preguntó de forma abierta: “para evitar que usted u otras personas sigan siendo maltratadas, en los lugares que usted marcó, proponga dos alternativas para solucionarlo”. Las respuestas se pueden resumir de la siguiente manera:





- “Evitar ir a esos lugares”.
- “Mayor educación y sanción a quien no cumpla”.
- “Fomentar la igualdad en un cien por ciento en la República del Ecuador, terminar por completo con esas ideas de superioridad y seguir creciendo como un país unido”.
- “Mejorar la atención”.
- “Educación en valores”.
- “Sanciones”.

### **Anexo 3: Percepciones de expertos y académicos**

#### **Conversatorio: sobre niños, niñas y adolescentes**<sup>43</sup>

Participantes:

Margarita Velasco, Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia

Silvia Tello, Plan Internacional para la Niñez

Guido A. Mosquera, Ministerio de Inclusión Económica y Social

Adriana Monesterolo, Magister en DD. HH., Doctora en Jurisprudencia

César Quiroz, Ministerio de Inclusión Económica y Social

Temas más importantes planteados por las y los expertos

#### **Sobre el marco normativo se mencionó lo siguiente:**

- “Tenemos la necesidad de legislar sobre el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección”.
- “Tenemos un marco legal del primer mundo con una realidad del tercer mundo. Hay problemas para implementar el marco legal en Ecuador”.
- “Ecuador ha avanzado en el marco legal formal, definiendo acoso escolar; sin embargo, faltan acciones para superar este tema”.

- “El Ministerio de Salud Pública tiene una buena normativa en lo referente a la violencia de género, pero los profesionales de la salud encuentran dificultad en aplicar la normativa”.

- “La problemática no está en las leyes y normativas, está en la institucionalización y la aplicación desde los ministerios, GAD y otros. También desde la ciudadanía”.

- “Tenemos un marco constitucional para estar orgullosos. Sin embargo, la violencia está normalizada”.

- “La ley se construye desde arriba de manera impositiva. Lo lógico sería que el sujeto de derechos venga y hable”.

- “La pregunta es ¿qué hay que hacer desde lo operativo y desde la investigación para aprovechar el marco legal y aplicarlo?”.

- “Hay avances pero también hay grandes retrocesos. La Constitución habla del Sistema [Nacional] Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. Sin embargo, al pobre Código de la Niñez lo están desarticulando, desarmando. La competencia en el ámbito público nace de la ley; por lo tanto, las juntas protectoras de derechos solo tienen competencias para atender asuntos relacionados con niñez y adolescencia.”

<sup>43</sup> El conversatorio se realizó el 17 de mayo de 2017.

Pero, en algunos cantones, están atendiendo también temas relacionados con adultos mayores porque no les queda opción. Pero no hay equipo técnico de profesionales, o sea de psicólogos, trabajadores sociales y tantos otros. Entonces, retrocesos en el ámbito institucional se están dando, también en el ámbito legislativo”.

**Sobre la política pública en general se mencionó lo siguiente:**

- “Falta institucionalidad pública en los temas de adopción. ¿Hay los mismos servicios de protección especial?”.
- “Priorizamos la reinserción familiar por sobre la adopción. Piloteamos un programa de acogimiento familiar que ya había hecho el MIES. Se está considerando retomarlos. Se trabaja en la forma de convenios institucionales para prevenir la desinstitucionalización de niños y niñas, y evitar que el juez emita una medida de protección que lo envíe a una institución sin que se haya hecho una investigación que oriente formas para que el niño y la niña no vayan a una casa de acogida. La institucionalidad no garantiza en su totalidad el acceso y el ejercicio de derechos”.
- “Es verdad que hay dificultad en coordinar con ciertos ministerios. Está la política (lindo) está el protocolo (bien), pero parece que la aplicación es discrecional. El funcionario decide discrecionalmente no aplicar la política pública, no aplicar la normativa, no activar la ruta porque tiene miedo y no quiere asumir la responsabilidad. La discrecionalidad en la aplicación de la ley es violencia, y así, en otros temas de niñez y adolescencia, es algo que el Consejo tendría que tomar muy en cuenta”.

- “Con respecto a la reinserción familiar tiene que haber una metodología. La mejor medida es no sacar al niño de su familia sino trabajar con ella y con la comunidad. ¿Cuál es la institucionalidad pública que está conformada en el país para adopciones? La Unidad Técnica de Adopciones y el Comité de Asignación Familiar. Está atendiendo solo a 50% de la población necesitada.

Entonces, en ese sentido terminamos criminalizando la pobreza. En el fondo quiénes son los que están en procesos de adopción: los pobres. Esa es la verdad”.

- “Sí tenemos retrocesos en cuanto a cosas puntuales, pero tenemos un avance sustancial que no podemos ocultar tampoco”.

**Sobre la violencia a niños, niñas y adolescentes se mencionó lo siguiente:**

- “Hemos avanzado, pero persiste un traspaso intergeneracional de la violencia. Acorde con estudios del Observatorio, dos de cada diez padres dicen haber sido maltratados; y así hacen con sus propios hijos e hijas: 30% atestiguan que los maltratan”.
- “Un 30% aún sufre maltrato en las escuelas; 18% de los niños y niñas afros es golpeado por sus profesores, igual es 13% de los niños y niñas indígenas. Se avanza pero demasiado lento”.
- “En violencia sexual, según el Ministerio de Educación, 375 casos de violencia sexual fueron denunciados en 2016. Al año 2017, 59% de todos los niños y niñas fueron víctimas de violencia escolar; de 11 a 14 años, 60%; y de 15 a 18 años, 58%. Entonces, el Plan de Combate a la Violencia debe ser repensado”.





- “En una maternidad, las camas de las mujeres parturientas están una cerca de la otra. No tienen privacidad. Un papá que conoce a su hija al quinto día de nacida y después hablamos del principio de corresponsabilidad, coparentalidad, etc. La violencia surge desde ahí”.

- “Lo primero que habría que presentarles a las madres y los padres es: ¿qué es la violencia? ¿Por qué está tan normalizada? Entonces, debe ocuparnos el cómo transformar la cultura de violencia normalizada de la sociedad”.

- “Los padres usan la violencia porque es lo que han aprendido y así ellos también ejercen poder. No se intenta proveerles otra alternativa. Hay que investigar las diversas formas de violencia y si no están ya institucionalizadas muchas de ellas”.

- El desafío es ¿cómo garantizar los principios que están en la base de los derechos?, ¿cómo hacer la transversalización para apostar por la prevención?, ¿cómo enfrentar las causas estructurales que están a la base de estos problemas?”.

- “Se tenía, hasta hace poco, una gerencia en prevención de violencia. Falta articular los actores. La articulación efectiva del sistema es uno de los principales problemas que tenemos a nivel de protección, en los territorios sobre todo”.

- “Se debe prestar mayor atención al problema del suicidio. Prestar mayor atención a los mensajes de inmensa soledad de las y los adolescentes. Niñas, niños y adolescentes atestiguan que 12% de sus amigos han considerado suicidarse”.

### **Sobre la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional:**

- “El gran desafío está en operativizar el principio de no discriminación. Las agendas tienen un sujeto abstracto”.

- “Es necesario entender las diferencias entre sujetos de derechos. Diferencias técnicas de ámbito rural y urbano, diferencias de género, cómo viven la salud los sujetos, las edades, el ciclo de vida. Ahí reside un desafío que aún se debe incorporar”.

- “Súper importante que, en las nuevas Agendas de la Igualdad, se pueda evidenciar cómo la violencia de género afecta a otros tipos de violencia y también es consecuencia de los otros tipos de violencia. También, hay negligencias en el ámbito del tránsito, y la negligencia es un tipo de violencia”.

- “El CNII debe abordar aquello que aqueja a niñas, niños y adolescentes con su propia participación y no a sus espaldas. No desde el ejercicio del poder, sino desde el ejercicio de la participación para que sea visible en la Agenda”.

### **Conversatorio: jóvenes<sup>44</sup>**

Participantes:

Dr. Mauro Cerbino Arturi, Ph.D. en Antropología Urbana, Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad-CEAACES

Jesús Sanz, Sociólogo, Secretaría del Buen Vivir  
René Unda Lara, Dr. en Ciencias Sociales, Universidad Politécnica Salesiana

<sup>44</sup> El conversatorio se realizó el 25 de mayo del 2017

Principales temas planteados:

**Sobre el marco de políticas públicas en general se mencionó lo siguiente:**

- “De 2006 a 2017, Ecuador tiene mejores días, el país ha mejorado, ¿será que ahora somos mejores choferes? ¿El hecho de tener mejores días hace que la gente respete a los peatones?, ¿la infraestructura ha cambiado los hábitos de la gente? Tenemos mejores hospitales, pero ¿será que tenemos una vida más saludable, nos enfermamos menos, comemos mejor, tenemos menos estrés, hacemos más actividad física?

Las plataformas sí son necesarias para simultáneamente ir pensando los temas de ser mejores personas y mejores ciudadanos. Tenemos que garantizar derechos y erradicar la pobreza, y hay que construir hospitales y escuelas, pero hay una lógica marxista detrás que dice que las mejoras en la infraestructura generan mejoras en la superestructura. Nos falta lo estructural en cómo entender la vida”.

- “La tendencia, de 2008 a 2014, es disminuir brechas de desigualdad. Ampliación de cobertura en educación. Las brechas de género subsisten; sin embargo, hay más mujeres que hombres. El reto es mantener el acceso al alza asegurando permanencia y calidad”.

- “Se democratiza el acceso a la educación pero hay una desigualdad brutal”.

- “Se necesitan institutos tecnológicos en territorio, con pertinencia cultural y territorial. Reducir brechas por acceso y dinero”.

- “El CNII tiene una función significativa ahí en orientar la política pública. No solo el Estado produce sociedad, la sociedad también produce Estado, si la educación es de calidad, pública y gratuita. Cuestiones no

negociables ni reversibles. Esto debe ser trabajado como política pública y no solo como retórica”.

- “El CNII también debe cimentar el proceso de política pública en trabajo, violencia, salud, múltiples temas preventivos”.

- “Los consejos deben darse un espacio como para propiciar filones de pensamiento, filones de investigación, articulación con la academia, con voces inter-institucionales, en términos de pensar en la producción de desigualdad”.

- “Apoyo la lectura crítica de la realidad ecuatoriana y cómo se inserta en la realidad internacional”.

- “El gran problema es la individualización a todo nivel; los medios de comunicación funcionan como dando la impresión de que producen individuos emancipados, ‘agenciados”.

- “En términos de la relación intergeneracional, es importante hablar de la ausencia de padres, la orfandad que viven los adolescentes, cómo incide en la educación esa situación”.

**Sobre la educación se mencionó lo siguiente:**

- “La educación tiene que tener pertinencia cultural y territorial. Abandonan la escuela porque el currículum no les interesa. Es más grande el costo social de que no vayan a la escuela que tener una escuela a la que no van. La formación humana tiene que ser lo principal, porque las personas deben manejar la tecnología y no al revés”.





- “Frente a la ampliación de coberturas, la tasa neta de matrícula en Educación Primaria, al año 2007, fue de 68,4%, y a 2016 fue 86,1%; y la de matrícula en Bachillerato –que concierne a las políticas del CNII– va de 51,5% en 2007 a 71,5%. Esos son indicadores “duros” de la política redistributiva. Respecto al abandono escolar, en 2010, es de 7,7% y a 2015 sube tres veces. Son datos que plantean contradicciones, que ameritan investigación y explicaciones. La tasa bruta de matrícula en Educación Superior, al año 2007, era 35,4%, y a 2016, solo 30,4%”.
- “Hay un cuello de botella en el ingreso del estudiante a la educación superior. Hay que estudiarlo y analizarlo. Es necesario superar la desigualdad en los puntos de partida para poder acceder a los distintos niveles de educación formal”.
- “Se requieren mecanismos de acción afirmativa hacia grupos postergados o discriminados”.
- “¿Qué se hace para detener el abandono y deserción? Los sujetos sufren un trauma y para toda la vida”.
- “El CNII puede ayudar a observar dispositivos y mecanismos de las universidades. La equidad sin equidad ¿es posible? El CNII y la SENECYT deberían juntarse con CEAACES para crear esos dispositivos y mecanismos”.
- “La calidad como está concebida es elitista. O nos transformamos todos o solo algunos en detrimento de otros. Hay que pensar el desarrollo en términos de una educación más incluyente, más universal, más equitativa”.
- “Hay que pasar a la educación como motor del cambio social, donde se aceptan las diferencias y se integra. Eso pueden tomarlo como referencia para su Agenda. Hasta el año 2010, 27% no completaron la Básica. Casi uno de cada tres no acaba la Básica. Solo 12% tienen estudios universitarios completos. Más de la mitad abandona en el camino; esto no es eficiente. El sistema educativo público está reproduciendo la desigualdad”.
- “La cuestión es educación ¿para qué? Con respecto a dificultades de acceso y de calidad, el CNII puede plantear articulaciones con instituciones de Educación Superior o con las propias instancias encargadas de la Educación General y el Bachillerato”.
- “Repensar qué está pasando. Revalorizar el papel de la educación sobre el cambio de matriz productiva. Es importante para identificar y priorizar dificultades. ¿Qué significa en la constitución subjetiva de los estudiantes el número de matrícula frente al número de graduados? Identificación precisa de los obstáculos de carácter estructural”.
- “Una dificultad fundamental radica en cómo el sistema educativo se plantea una mirada más crítica y sistemática de lo que sucede en la realidad”.
- “Una de las líneas de políticas del CNII debe ser insertar una lectura crítica de la realidad a través de medios y redes. Son puntos que pueden dar pista para articulaciones, el carácter de las dificultades a priorizar y la necesidad de investigaciones de reproducción social, que es la educación”.
- “Se necesita una discusión nacional sobre la dificultad de promover institutos tecnológicos superiores, interculturales y bilingües. Se están desmantelando”.

- “Dentro de ese modelo dominante de la universidad técnica, no se hace más que abonar a la vieja idea de que la educación está separada de la vida. Las subjetividades juveniles quedan fuera. Eso de la profesionalización puede ir en una dirección sin contemplar otras problemáticas, porque si asumimos que la población capitalista se da por facultades cognitivas, la reducción de sujetos críticos se vuelve fundamental; habría que por ahí hacer ajustes a la política. No sé qué están pensando los jóvenes, ¿solo salir de la pobreza?”.

- “La encuesta iberoamericana de educación dice que los jóvenes creen que la educación les va a asegurar un buen trabajo, pero no es verdad”.

- “Edgar Moran, entre otros, cree que el Buen Vivir es lo único que posibilitaría una sostenibilidad de la vida. Él dice que departamentalizamos el conocimiento y que perdimos la idea holística e integral de la educación. ¿Qué es ser humano? ¿Para qué estamos aquí?”.

- “Debemos hacer y pensar qué es esto del Buen Vivir, qué es esto de calidad educativa; me parece que esos son los desafíos con los que encontramos mayores dificultades, porque las instituciones no se están reconociendo como espacios para pensar. ¿Cómo fortalecemos condiciones desde sectores poblacionales jóvenes? ¿Qué están valorando más los jóvenes? ¿Por qué valoran eso? ¿Qué posibilidades de otras valoraciones se pueden generar desde la familia, el sistema educativo, desde los medios de comunicación?”.

- “La escuela, el colegio, la universidad deben ser esos espacios en donde seamos capaces de construir condiciones para colectivizar. Es la competencia entre individuos lo que fortalece la dimensión del individuo aislado, la individualización del individuo, y ese pilar de

la adaptabilidad, el capitalismo neoliberal construye sujetos adaptables, una especie de nuevo darwinismo”.

- “La universidad, pública y particular, debería ser el espacio donde se crean condiciones para volver a repensar las formas de articulación colectiva, de lo contrario estamos perdidos”.

### **Sobre el trabajo se mencionó lo siguiente:**

- “Hay que romper con la lógica desarrollista. Existe para reproducir la desigualdad y el sistema. Tienes jóvenes mejor preparados pero tienen más desempleo que sus padres, o más subempleo, o peores condiciones de trabajo”.

- “Cómo los programas y las políticas son pensados en términos de igualdad y equidad. Identificar dificultades estructurales se refiere a investigación donde los procesos educativos y de inserción están orientados a fortalecer procesos de acumulación para constatar, por ejemplo, que las inversiones en términos de calidad y excelencia deben ser pensadas en un conjunto de condiciones que son de desigualdad”.

- “En el caso del mercado laboral y la inserción de jóvenes en él, se necesitan comprensiones sobre cómo se producen los cambios y las transformaciones del mundo. Es un problema en que es necesario repensar elementos democráticos, en ámbitos específicos, como el acceso al mercado laboral”.

- “Es importante que el CNII ponga en discusión, de lo contrario caemos en la empleabilidad (funcionalismo). Así también con respecto al desmantelamiento de las condiciones para la producción de pensamiento crítico, la innovación, más allá de las patentes”.





## Conversatorio: personas adultas mayores <sup>45</sup>

### Participantes:

Dr. César Hermida Bustos, profesor honorario y coordinador general de vinculación con la sociedad de la Universidad Central del Ecuador Camilo Tobar, Unidad de personas adultas mayores del MIES.

### Los principales temas planteados fueron:

Sobre el marco de políticas públicas en general se mencionó lo siguiente:

- “14,9% de las personas adultas mayores se encuentran en indigencia y abandono. Acorde con la Ley del Anciano, esto debería ser sancionado. Hay muchas formas de abandono, por ejemplo, no visitas”.
- “36,3% tiene pobreza extrema. El agravante es que están solos. Hay que evaluar la política pública con estudios longitudinales para ver si da resultados. Para ver qué es esto del envejecimiento”.

### Sobre el trabajo se mencionó lo siguiente:

- “Consultores mayores que están por jubilarse dicen que lo económico es lo que más preocupa. Adultos mayores se mueren, uno de cada cuatro, en los primeros cinco años. A partir de los 65 años se requiere un plan de vida. Naciones Unidas impulsa el tema de la jubilación universal. Es ambicioso. La mayoría no lo tiene. Mi plan es la universidad para el adulto mayor. Incluso un doctorado”.
- “Falta de garantías para acceder a créditos bancarios. Los hijos no siempre están disponibles y dispuestos. Puede funcionar en el ámbito privado, pero no en el ámbito público”.

- “Los lugares de trabajo exigen lo imposible para los adultos mayores”.

- “La sociedad discrimina y te dice ya no vales. En el MIES tenemos discriminación entre compañeros. No existe empleo adecuado para adultos mayores. Hay desacreditación y descalificación”.

- “La situación económica afecta la participación. No pueden siquiera movilizarse. Los hijos desplazan a los padres y les van quitando cosas”.

- “La pensión no contributiva es mínima y aumenta las brechas”.

- “Es importante impedir que los seguros prohíban cobertura a mayores de 65”.

### Sobre la educación se mencionó lo siguiente:

- “La universidad del adulto mayor fue un éxito. Adultos mayores dicen que esto les cambió la vida. Hay una red de vinculación con todas las universidades. Hay cursos formales”.

- “A través de módulos de calidad de vida, de comunicación electrónica, de gerontología. Hay estigmas como vejez, antigüedad, etc. Nuestra propuesta es esto de la universidad. El secreto está en que ellos participen. Que sean actores”.

- “La ley del anciano dice que se crearán carreras, pero no se ha hecho”.

<sup>45</sup> El conversatorio se realizó el 7 de junio de 2017.

## OBSERVACIONES GENERALES

- “Los jóvenes dicen: como soy joven no me interesa el envejecimiento”.
- “La era actual ha modificado la conceptualización de familia ampliada, y el adulto mayor es dejado de lado. Se olvida su alimentación e hidratación. Baja corresponsabilidad y no hay habilidades y destrezas diarias e instrumentales. Hay vejez disfuncional”.
- “Hay desafíos, uno de ellos es vivir en soledad, no ser dependientes, se requiere generar condiciones que posibiliten eso (sociales, económicas, etc.). No hay personas adultas mayores PAM con pobreza extrema, todos son pobres”.
- “Hay que incluir, en las propuestas de políticas públicas que se realicen, a las personas adultas mayores”.
- “Hay que hablar con los niños sobre el cuidado de personas adultas mayores. Hacer ludovivencia. Reconocimiento de mi rol dentro de la familia”.
- “Las personas adultas mayores son discriminadas solo por su edad pese a que la constitución lo prohíbe”.
- “Relacionar las prioridades a las familias con las personas adultas mayores”.
- “El CNII debe coordinar actividades que están dispersas. El rol coordinador del Consejo es fundamental”.

**Anexo 4: Participantes en la construcción y consulta del diagnóstico**

<b>Instituciones</b>
Ministerio de Educación
Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
Ministerio de Salud
Ministerio del Trabajo
Ministerio de Inclusión Económica y Social
Ministerio de Industrias y Productividad
Ministerio del Interior
Ministerio de Cultura y Patrimonio
Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información
Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos
Dirección Nacional de Equidad Fiscal del Ministerio de Finanzas
Instituto Nacional de Estadística y Censos
Consejo Nacional Electoral
Fiscalía General del Estado
Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes
Consejo de la Judicatura
Secretaría Técnica Plan Toda Una Vida
Secretaría Técnica de Juventudes
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Esmeraldas
Consejo de Protección de Derechos - COMPINA Quito, en transición
Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Manta
Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Guayaquil
Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Loja
Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Tena
Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Pastaza
Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

*Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII), 2017  
Elaboración: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII), 2018*

Actores
Miembros del Pleno del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional
Miembros del Pacto por la Niñez
Margarita Velasco, Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia
Silvia Tello, Plan Internacional
Guido A. Mosquera, Ministerio de Inclusión Económica y Social
Adriana Monesterolo, magíster en Derechos Humanos, Doctora en Jurisprudencia
César Quiroz, Ministerio de Inclusión Económica y Social
Dr. Mauro Cerbino Arturi, Ph. D. en Antropología Urbana, Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad (CEAACES)
Soc. Jesús Sanz, Secretaría del Buen Vivir
René Unda Lara, Dr. en Ciencias Sociales, Universidad Politécnica Salesiana
Dr. César Hermida Bustos, profesor honorario y coordinador general de vinculación con la sociedad de la Universidad Central del Ecuador
Camilo Tobar, Unidad de Personas Adultas Mayores del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)
Representantes de los consejos consultivos de niños, niñas y adolescentes
Representantes de los consejos consultivos de jóvenes
Representantes de los consejos consultivos de personas adultas mayores
480 niñas, niños y adolescentes, en 22 provincias de Ecuador
421 jóvenes, en 22 provincias de Ecuador
558 personas adultas mayores, en 22 provincias de Ecuador
24 653 personas, en 24 provincias de Ecuador
Representantes de organismos de la sociedad civil
Representantes de organismos de cooperación

Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) 2017









## **Elaboración de la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017 - 2021**

### **Equipo directivo**

Natalia Arias, Asesora  
Enrique Torres, Asesor  
Grace Vásquez, Directora Técnica  
Isabel Chanataxi, Directora de Planificación y Gestión Estratégica  
Paulina Haro, Directora de Asesoría Jurídica  
Vanessa Zurita, Directora de Comunicación Social  
Gladys Sánchez, Directora Administrativo Financiera

### **Equipo técnico**

Tamara Andi, Katherine Andrango, Salomé Arteaga, Sandra Báez, Belén Cárdenas, Iván Castro, María Antonieta Garcés, George Hashavia, Lilia Lemos, María Belén Lopez, Isabel Palma, Jorge Pozo, Omar Proaño, Sandra Ruiz, Fernanda Salazar, José Túpac Yupanqui, Víctor Vilaña.

Colaboradores técnicos  
Yuri Buaiz, Juan Montaña.

### **Diagramación y diseño**

Danny Miño

Se extiende el reconocimiento y agradecimiento a los equipos de las diferentes unidades del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, a nivel central y territorial, quienes fueron piezas fundamentales en la construcción de la Agenda. También a los Consejos Consultivos de Niñas, Niños y Adolescentes, Jóvenes y Adultos Mayores, a los gobiernos autónomos descentralizados, a las funciones del Estado y otros organismos del sector público que se vieron involucrados en la formulación de esta Agenda; a los organismos internacionales y de la cooperación internacional que brindaron sus aportes.

Y un agradecimiento especial para las ciudadanas y ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil que con sus experiencias, propuestas y compromiso contribuyeron significativamente al contenido de la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional.









CONSEJO NACIONAL PARA LA  
IGUALDAD INTERGENERACIONAL



EL  
GOBIERNO  
DE TODOS



 cniiecuador

 @CN\_Igualdad

 CNII Ecuador

 CNII\_Ecuador

[www.igualdad.gob.ec](http://www.igualdad.gob.ec)

Información: 2544794 / 22902516 / 25476623