Ponente: Mgs. Rommel Sebastián Coba Torres
Institución: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII)

1. ¿Cómo se alinean las políticas públicas con las concepciones culturales arraigadas en nuestro país, como la normalización del castigo físico en el hogar?

Agradezco la pregunta porque nos lleva a una cuestión fundamental, no podemos construir una sociedad libre de violencia si seguimos considerando la violencia como un mecanismo legítimo de educación. Desde una perspectiva sociológica, el castigo físico no puede analizarse únicamente como una conducta individual de madres, padres o cuidadores. También debemos comprenderlo como una práctica aprendida, transmitida y, en muchos casos, legitimada entre generaciones.

Durante mucho tiempo se ha asumido que golpear, humillar o intimidar son formas de corregir. Sin embargo, que una práctica esté culturalmente arraigada no significa que sea compatible con los derechos humanos. De hecho, el artículo 76 del Código de la Niñez y Adolescencia ecuatoriano establece que las prácticas culturales tradicionales o los supuestos métodos formativos no justifican el maltrato.

Por lo tanto, la política pública debe actuar en dos niveles. Primero, establecer límites claros, ningún modelo de crianza puede justificar la vulneración de los derechos de una niña, niño o adolescente. Segundo, transformar las condiciones sociales que reproducen esa violencia, mediante programas de crianza positiva, educación emocional, acompañamiento familiar, prevención comunitaria y capacitación a docentes y cuidadores.

No basta con decirle a una familia que no debe castigar físicamente. También tenemos que proporcionarle herramientas para educar, establecer límites, resolver conflictos y gestionar emociones sin recurrir a la violencia. UNICEF Ecuador ha desarrollado materiales de crianza positiva que precisamente distinguen entre establecer límites y ejercer violencia. Desde el CNII, nuestra contribución consiste en promover que estas perspectivas se incorporen de manera transversal en las políticas educativas, de salud, protección social y desarrollo comunitario, y observar cómo se implementan. La transformación que necesitamos es pasar de una cultura de obediencia basada en el miedo a una cultura de convivencia basada en el respeto y la responsabilidad.

2. ¿Cómo se puede fortalecer la participación de niñas, niños y adolescentes en las decisiones que afectan directamente sus derechos?

Considero que debemos comenzar cuestionando una práctica que todavía persiste en nuestras instituciones, muchas veces hablamos de participación infantil cuando, en realidad, únicamente estamos hablando de consulta. Escuchar a niñas, niños y adolescentes es indispensable, pero no suficiente. La participación efectiva se produce cuando su opinión tiene la posibilidad real de modificar una decisión pública.

Esto exige reconocer que no son solamente destinatarios de políticas públicas. Son sujetos de derechos, con experiencias, conocimientos y perspectivas propias sobre las condiciones en las que viven. Para avanzar, propongo cuatro acciones:

1. Fortalecer los consejos consultivos, tanto nacionales como cantonales, garantizando diversidad territorial, étnica, de género, discapacidad y condiciones socioeconómicas.
2. Crear mecanismos de respuesta institucional. Cada recomendación presentada por niñas, niños y adolescentes debería recibir una respuesta motivada que explique si fue acogida, parcialmente acogida o no acogida.
3. Vincular su participación con decisiones concretas, por ejemplo, la planificación de espacios públicos, la prevención de violencia escolar, la seguridad comunitaria y la elaboración de los presupuestos locales.
4. Establecer mecanismos de seguimiento, para que puedan conocer qué ocurrió con sus propuestas y evaluar los compromisos institucionales.

Existe una experiencia sobre la cual podemos construir. En el proceso de elaboración de la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2025–2029, el CNII reportó conversatorios en 112 cantones, con participación de 1.370 niñas, niños y adolescentes. Ese ejercicio demuestra que existen mecanismos de escucha. Nuestro siguiente desafío es profundizar su incidencia, institucionalizar las respuestas y fortalecer la participación de quienes tradicionalmente han tenido menos oportunidades de ser escuchados. En definitiva, no se trata únicamente de darles voz, porque ya la tienen; se trata de que las instituciones aprendamos a escucharla, responder y actuar en consecuencia.

3. ¿Por qué existen mayores tasas de embarazo en la Amazonía y qué factores propician esta situación?

Esta pregunta es particularmente relevante porque demuestra que las desigualdades no solamente tienen una dimensión social o económica, sino también territorial. Los datos oficiales permiten dimensionarlo. Según el INEC, en 2024 Morona Santiago registró una tasa de 5,85 nacidos vivos por cada 1.000 niñas de 10 a 14 años; Napo alcanzó 5,41 y Orellana 4,64. Son valores considerablemente superiores al promedio nacional, cercano a 2 por cada 1.000. En adolescentes de 15 a 19 años, Napo alcanzó 85,64 nacidos vivos por cada 1.000 adolescentes, frente a una tasa nacional aproximada de 39,5. Ahora bien, sería un error atribuir esta situación exclusivamente a las características culturales de los pueblos amazónicos. Esa explicación simplificaría un problema complejo y podría reproducir estigmas.

Debemos examinar la interacción de varios factores: pobreza y desigualdad económica, dispersión geográfica, dificultades de transporte, barreras lingüísticas y culturales en los servicios públicos, acceso insuficiente a educación integral de la sexualidad, violencia sexual y desigualdades de género. En determinadas comunidades también pueden existir relaciones de poder y prácticas sociales que dificultan la autonomía de niñas y adolescentes. Pero esas circunstancias deben estudiarse con evidencia territorial, sin generalizar a todos los pueblos y nacionalidades. Es indispensable diferenciar dos situaciones. En las niñas menores de 14 años, un embarazo representa una grave alerta de violencia sexual. El artículo 171 del Código Orgánico Integral Penal tipifica como violación el acceso carnal cuando la víctima es menor de catorce años. En adolescentes de 15 a 19 años, además de investigar posibles situaciones de violencia, debemos abordar las barreras educativas, reproductivas, familiares y socioeconómicas que limitan sus decisiones.

Desde el enfoque intergeneracional, la respuesta no puede consistir en reproducir una política nacional idéntica para todos los territorios. La Amazonía necesita respuestas diferenciadas: servicios móviles y comunitarios de salud, profesionales con competencias interculturales, educación pertinente, mecanismos seguros de denuncia, atención a víctimas y participación de las propias adolescentes en el diseño de soluciones, las tasas elevadas no deben interpretarse como un problema inherente a una cultura, sino como una señal de que las condiciones de garantía de derechos son profundamente desiguales.

El territorio no debería determinar las oportunidades de una niña ni su posibilidad de vivir una infancia libre de violencia.

4. ¿Cómo aplicar el apoyo psicosocial en comunas y comunidades indígenas donde estos temas no están incorporados en sus prácticas habituales?

Considero que el primer error sería llegar a una comunidad con un modelo de intervención completamente diseñado desde fuera, suponiendo que nuestras categorías profesionales son las únicas formas válidas de comprender el bienestar emocional. La salud mental y el acompañamiento psicosocial deben incorporar un enfoque intercultural. Esto significa reconocer que las comunidades poseen saberes, formas de organización, vínculos colectivos y mecanismos propios de cuidado. El Ministerio de Salud Pública cuenta con el Modelo de Atención Integral de Salud Familiar, Comunitario e Intercultural, que constituye una base para articular los servicios de salud con las realidades de los pueblos y nacionalidades.

Desde esta perspectiva, propondría una intervención organizada en cinco momentos. Primero, un acercamiento territorial respetuoso, con autoridades comunitarias, organizaciones de mujeres, juventudes y representantes de niñas, niños y adolescentes. La participación comunitaria no debe sustituir la escucha confidencial de las posibles víctimas. Segundo, un diagnóstico participativo. Antes de hablar de trastornos psicológicos, necesitamos conocer cómo la comunidad identifica el sufrimiento, el miedo, la violencia, la pérdida, los conflictos familiares y los mecanismos colectivos de cuidado. Tercero, la formación de personas de referencia comunitarias, facilitadores bilingües y profesionales del primer nivel de atención. No se trata de convertir a los dirigentes comunitarios en psicólogos, sino de fortalecer sus capacidades para identificar señales de riesgo, ofrecer apoyo inicial y facilitar derivaciones seguras. Cuarto, desarrollar intervenciones pertinentes: espacios de escucha, actividades artísticas, deportivas y comunitarias, acompañamiento a familias y atención especializada cuando exista una necesidad clínica. Quinto, garantizar rutas de protección y seguimiento. Ante violencia sexual, riesgo suicida o amenazas graves, el respeto intercultural debe coexistir con la obligación estatal de proteger y activar los servicios competentes.

La interculturalidad no significa justificar vulneraciones de derechos por razones culturales. Significa garantizar esos derechos mediante respuestas pertinentes,

respetuosas y efectivas. Desde el CNII podemos promover lineamientos para que las instituciones rectoras incorporen estos criterios, observar barreras de acceso y fortalecer la articulación con los sistemas locales de protección. El desafío es pasar de servicios que esperan a que las personas lleguen a servicios capaces de acercarse a las comunidades y construir confianza.

5. ¿Por qué no se desagregan los indicadores por ruralidad, urbanidad y etnicidad, si esas diferencias permiten focalizar mejor las políticas públicas?

Me parece una observación absolutamente pertinente, y quisiera comenzar reconociendo algo, un promedio nacional puede describir la magnitud de un problema y, al mismo tiempo, ocultar las desigualdades más importantes. Cuando afirmamos que un indicador nacional mejora, necesariamente debemos preguntarnos, ¿mejora para quién?, ¿en qué territorio?, ¿en qué grupo de edad?, ¿en qué población? En la ponencia utilizamos indicadores nacionales y determinadas comparaciones provinciales para explicar tendencias generales. Sin embargo, esa síntesis no sustituye el análisis desagregado que debe orientar la implementación de una política pública. También es importante señalar que el problema no siempre es la inexistencia de información. Por ejemplo, el Registro Estadístico de Nacidos Vivos del INEC contempla cobertura nacional, provincial, cantonal y parroquial, incluida la distinción urbano-rural. Asimismo, recoge variables como autoidentificación étnica, edad y nivel de instrucción.

Por tanto, el desafío está en aprovechar esa información de manera integrada, mejorar su calidad y producir desagregaciones estadísticamente confiables. Desde el enfoque de igualdad, considero necesarias cuatro transformaciones. Primero, utilizar indicadores territorializados hasta el nivel cantonal y, cuando la disponibilidad de información lo permita, parroquial. Segundo, incorporar variables de área urbana y rural, edad, sexo, autoidentificación étnica, discapacidad y condiciones socioeconómicas, evitando que las categorías muy pequeñas produzcan resultados estadísticamente poco fiables o riesgos de identificación. Tercero, cruzar los indicadores. No basta conocer la tasa de embarazo adolescente en una provincia; necesitamos identificar cómo se relaciona con pobreza, abandono escolar, violencia sexual, acceso efectivo a servicios y condiciones de ruralidad. Cuarto, convertir esa información en decisiones. Los diagnósticos deben orientar la focalización territorial, las prioridades sectoriales, la asignación de recursos y los compromisos institucionales.

Precisamente, la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2025–2029 se construyó a partir de diagnósticos de brechas y procesos participativos, y ofrece un instrumento para orientar políticas desde un enfoque de igualdad. Desde las atribuciones del CNII, esto significa promover indicadores diferenciados, fortalecer la observancia y el seguimiento de las políticas públicas y formular recomendaciones sustentadas en evidencia. Quisiera cerrar esta respuesta con una idea: desagregar la información no es solamente una decisión estadística, es una decisión de justicia social. Porque aquello que permanece invisible en los indicadores tiene mayores posibilidades de permanecer desatendido en la política pública.

6. Frente a la maternidad forzada en niñas de 10 a 14 años, producto de violencia sexual, ¿qué está haciendo realmente Ecuador para que dejen de ser vistas solamente como madres y recuperen oportunidades educativas, emocionales y de desarrollo?

Agradezco especialmente esta pregunta porque nos obliga a discutir no solamente la prevención, sino también la responsabilidad del Estado después de que se ha producido una vulneración grave de derechos. Quisiera comenzar con una precisión conceptual, una niña que ha sido víctima de violencia sexual no puede quedar definida social ni institucionalmente por su maternidad. Antes que madre, sigue siendo una niña y una persona titular de derechos. En Ecuador existen instrumentos y acciones que debemos reconocer, pero también es necesario preguntarnos si están produciendo resultados suficientes.

En 2025 se aprobó la Política Intersectorial para el Abordaje Integral del Embarazo en Adolescentes 2026–2035, conocida como PLENA. Esta política articula la intervención de las instituciones de salud, educación, protección social y otros sectores del Estado. Según información oficial publicada por el Ministerio de Salud Pública en septiembre de 2026, se reportaron las siguientes acciones:

- Servicios de salud amigables para adolescentes en 1.150 establecimientos.
- Implementación de educación integral en sexualidad en 2.587 instituciones educativas durante el período 2025–2026.
- Fortalecimiento de los Departamentos de Consejería Estudiantil mediante incorporación de profesionales.

- Atención psicológica, social y jurídica mediante Servicios de Protección Integral y Centros Violeta.
- Programas de acompañamiento familiar y prevención comunitaria.

Adicionalmente, el 21 de octubre de 2026 se informó de la aprobación de una planificación con 51 acciones priorizadas y del desarrollo de un protocolo interinstitucional de atención a niñas y adolescentes gestantes, con especial énfasis en menores de 15 años. Este último instrumento se encontraba en fase de diseño y construcción, por lo que todavía no corresponde presentarlo como plenamente implementado. Ahora bien, la existencia de programas, protocolos y servicios no demuestra por sí sola que todas las niñas estén recibiendo atención integral. Necesitamos evaluar qué ocurre con ellas después de la detección, durante los procesos de protección y en los años posteriores. Desde mi perspectiva, el país debe garantizar cinco condiciones fundamentales:

1. Protección y justicia. Identificar la violencia sexual, evitar la revictimización, activar medidas de protección y garantizar acceso a justicia. En los casos previstos por la ley, debe garantizarse también información y acceso efectivo a la interrupción voluntaria del embarazo por violación, conforme al marco jurídico vigente.

2. Continuidad educativa. Ninguna niña o adolescente debería abandonar definitivamente la escuela por un embarazo o maternidad. Necesitamos mecanismos de reinserción, flexibilidad educativa, acompañamiento pedagógico y respuestas frente a la discriminación.

3. Atención psicológica y recuperación emocional. No se trata de ofrecer únicamente una consulta después de la denuncia, sino procesos sostenidos de acompañamiento que permitan reconstruir seguridad, autonomía y proyectos de vida.

4. Protección social y sistemas de cuidado. Las niñas y adolescentes no pueden asumir solas las consecuencias materiales de una vulneración. El Estado debe articular apoyo familiar, atención a sus hijas e hijos cuando corresponda y acceso a servicios que eviten la profundización de la pobreza.

5. Autonomía y oportunidades futuras. En niñas de 10 a 14 años, la prioridad es recuperar y sostener su trayectoria educativa, no incorporarlas prematuramente al mercado laboral.

Conforme alcancen la edad legal y las condiciones adecuadas, deben existir oportunidades de formación técnica, educación superior e inserción laboral digna.

Esta respuesta debe funcionar tanto en la Sierra como en la Costa, pero con estrategias ajustadas a las condiciones locales, ruralidad, dispersión territorial, violencia, acceso a servicios y redes de apoyo. Por ello considero que una tarea prioritaria es construir indicadores de seguimiento que respondan preguntas concretas: ¿cuántas niñas regresaron a estudiar?, ¿cuántas recibieron acompañamiento psicosocial sostenido?, ¿cuántas accedieron a protección efectiva?, ¿cuántas lograron reconstruir sus proyectos educativos? .Ahí es donde el CNII puede contribuir, mediante la formulación de recomendaciones, la transversalización del enfoque de igualdad, la observancia y el seguimiento de las respuestas institucionales, sin sustituir las competencias de las entidades ejecutoras.

Y quiero concluir con una reflexión. El problema no se resuelve solamente evitando que una niña se convierta en madre. También debemos impedir que, después de una vulneración, la sociedad y las instituciones le arrebaten por segunda vez su infancia, su educación y su futuro.