

CONSEJO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DEL DMQ

INFORME DE SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA RUTA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DEL DMQ.

Abril 2025

Índice

Lista de acrónimos y/o siglas.....	3
1. Introducción y antecedentes	4
2. Objetivos	6
3. Alcance, temporalidad y limitaciones	6
4. Definición empírica de la muestra y universo de estudio	6
5. Metodología y técnicas de investigación	9
6. Ejecución y composición de los grupos focales.....	11
7. Análisis de los principales resultados y hallazgos	12
8. Conclusiones y recomendaciones.....	19
9. Recomendaciones.....	21
10. Referencias bibliográficas	23

Lista de acrónimos y/o siglas

APADA	Asociación de Padres y Amigos para el Apoyo y la Defensa de los Derechos de las Personas con Autismo
CNII	Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional
CEJ	Centro de Equidad y Justicia
CCDNNA	Consejo Consultivo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
CM	Código Municipal
CPD	Consejo de Protección de Derechos del DMQ
CRE	Constitución de la República del Ecuador
CT	Coordinación Técnica
CEPAM	Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial
DPE	Defensoría del Pueblo de Ecuador
ECU 911	Servicio Integrado de Seguridad ECU 911
FGE	Fiscalía General del Estado
DECE	Departamento de Consejería Estudiantil
LOEI	Ley Orgánica de Educación Intercultural
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
NNA	Niñas, niños y adolescentes
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
JMPDNNA	Junta Metropolitana de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes
FPPTESYE	Formulación de Política Pública, Transversalización de Enfoques, Seguimiento y Evaluación
OVD	Observancia de Vulneración de Derechos
SPI	Sistema de Protección Integral del DMQ
SIS	Secretaría de Inclusión Social del DMQ
SERD	Secretaría de Educación, Recreación y Deporte del DMQ
UEM	Unidad Educativa Municipal

1. Introducción y antecedentes

Históricamente, las desigualdades sociales, y la vigencia de patrones patriarcales y adultocéntricos han naturalizado la violencia contra NNA. A nivel nacional, de acuerdo con cifras de la Subsecretaría para la Innovación Educativa y el Buen Vivir del MINEDUC, de enero 2014 a marzo 2024, se receptaron 23.437 casos de violencia sexual. En el DMQ, solo en el 2022, las JMPDNNA¹ recibieron un total de 3.184 denuncias sobre casos de violencia, 431 denuncias corresponden a violencia sexual.

Frente a este contexto de violencia estructural, es preciso señalar que el Ecuador ha ratificado diversos instrumentos internacionales de protección de derechos de NNA, entre los que se destaca la Convención de los Derechos del Niño (1990) que reconoce a los NNA como sujetos de derechos. En este marco, la Carta Magna (2008) y el Código de la Niñez y Adolescencia (2003) disponen la protección integral de este grupo de atención prioritaria mediante sistemas especializados descentralizados (Artículos 341 y 190 respectivamente). De ahí que el COOTAD, (Artículo 4), establece la obligación de los gobiernos autónomos descentralizados de implementar sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria, entre los que se encuentran los NNA.

Por ello, el CPD del DMQ, como organismo que forma parte del SPI del Distrito, y en el marco de sus atribuciones de formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas de protección de derechos (CM, Art. 866), desarrolló en el 2012 cuando era Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, la primera ruta de protección de derechos de NNA (en adelante la “ruta”). La ruta es un instrumento de política pública cuyo objetivo es brindar una herramienta técnica a los organismos que se articulan en el SPI del DMQ, titulares de derechos, y ciudadanía en general, que les permita conocer cuál es el camino a seguir para proteger los derechos de los NNA y gestionar la atención y reparación cuando éstos han sido vulnerados.

La ruta se actualizó en dos momentos: 2017 y 2022, esto debido a los avances legales nacionales y locales de los últimos años, y también con el propósito de profundizar en el

¹ Entre los años 2004 y 2019, se establecieron juntas especializadas en niñez y adolescencia, en las zonas de Calderon, La Delicia, Quitumbe y Centro, respondiendo no solo a la demanda de esta población, sino también a las recomendaciones sexta y novenas emitidas por el Comité de los Derechos del Niño en el año 2017. (CPD 2024, 5)

mandato de protección integral, en la aplicación de los principios de interés superior y prioridad absoluta, que el Estado debe garantizar a este grupo de atención prioritaria. (CPD 2022a)

En este contexto, en cumplimiento de las atribuciones del CPD, y como parte del ciclo de acción de las políticas públicas (Zeller 2007)², se planificó realizar el seguimiento a la implementación de la ruta, que implica el desarrollo de un proceso ordenado, sistemático y secuencial, en un periodo específico de tiempo, que recolecta información relevante de la puesta en práctica del señalado instrumento de política pública, a partir del análisis y estudio de las percepciones³ de los organismos,⁴ que conforman el SPI.

Al tratarse de una investigación que se centra en las percepciones de los organismos los resultados son relevantes para comprender cómo perciben el instrumento y cómo esta percepción tiene relación directa con el proceso de implementación de la ruta. En síntesis, los principales hallazgos de la investigación revelan que, el temor a denunciar las vulneraciones de derechos de NNA y el sentimiento de indefensión que experimentan los DECE de las UEM, son factores que inhiben la adecuada protección integral a este grupo de atención prioritaria y, en algunos casos, la implementación de la ruta. En este contexto, el grado de conocimiento, difusión y uso de la ruta es bajo; ya que se evidenció que, los DECE de las UEM priorizan el uso de las rutas del MINEDUC y existe alta rotación de personal en las instituciones públicas a nivel nacional y local. El informe concluye con recomendaciones para todos los organismos que participaron del seguimiento a la ruta (incluido al CPD); así, como también para las instituciones en donde se registraron nudos críticos.

² La teoría general de políticas públicas, como ciclo de acción, constituye un proceso que requiere actividades de: diseño; concertación; ejecución; seguimiento y evaluación.

³ La percepción es una representación mental que el sujeto construye a partir de las experiencias con la realidad, esto le permite formular juicios y estos juicios se convierten en calificativos de los hechos y/o cosas. A través de la vivencia la percepción atribuye características cualitativas a los objetos o circunstancias del entorno mediante referentes que se elaboran desde los sistemas culturales, ideológicos e históricos específicos contruidos y reconstruidos por el sistema social, lo cual permite generar evidencias sobre la realidad. (Vargas 1994, 48- 50)

⁴ La presente metodología se refiere a organismos para mencionar a las instituciones, organizaciones no gubernamentales, colectivos y comunitarios, que se articulan en el SPI del Distrito y que, en este caso, a través de sus representantes participaron del proceso de actualización y transferencia metodológica de la ruta en 2022.

2. Objetivos

General: Dar seguimiento a la implementación de la *Ruta de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el DMQ*, desde el análisis de las percepciones de los organismos que participaron en el proceso de actualización y transferencia metodológica de la ruta realizados en 2022, con el propósito de retroalimentar la adecuada implementación del instrumento.

Específicos:

- Identificar y analizar el grado de conocimiento, difusión, réplica, uso y utilidad de la ruta.
- Indagar sobre las principales dificultades o nudos críticos presentados en el uso de la ruta.
- Socializar los principales resultados y recomendaciones del informe que fortalezcan la adecuada implementación de la ruta.

3. Alcance, temporalidad y limitaciones

La metodología se aplicó con los representantes de los organismos públicos, privados y comunitarios que se articulan en el SPI del DMQ para la protección de los NNA, y que participaron del proceso de actualización y transferencia metodológica de la ruta en el 2022.

Se identifican dos limitaciones importantes en este proceso de investigación: la primera, la falta de información completa en los registros de asistencia del personal que participó en los procesos de actualización y transferencia metodológica de la ruta.⁵ Y segunda, la alta rotación de personal en las instituciones públicas. Ahora bien, estas limitaciones permitirán concluir y establecer recomendaciones para mejorar la implementación del instrumento y fortalecer los procesos institucionales del CPD.

4. Definición empírica de la muestra y universo de estudio

La presente investigación partió de dos procesos a ser examinados, que son:

⁵ De la revisión realizada en los archivos del proceso observancia de vulneración de derechos remitido por observancia de política pública, se verifica que, existe informes y matrices que reflejan la asistencia de los nombres de instituciones y colectivos que participaron del proceso de actualización y transferencia metodológica de la ruta, pero no existen registros de asistencia de los y las representantes que asistieron.

- a) El proceso de actualización de la ruta realizado en los meses de agosto y septiembre de 2022.
- b) El proceso de transferencia metodológica de la ruta realizado a las UEM en diciembre de 2022.

En ambos casos, se trata de informantes calificados con competencias en la protección integral de NNA, que se articulan en el SPI y que participaron del proceso de actualización de la ruta o transferencia metodológica.

¿Por qué son relevantes estos procesos en la investigación? Pues bien, en ambos procesos, se socializa la ruta, ya sea para actualizar el instrumento o para transferir la metodología de capacitación a los actores. De modo que, en ambos procesos, se produce conocimiento, compromisos de difusión y uso, y de la aplicación de este instrumento se derivan experiencias relacionadas a los nudos críticos, aspectos que son los objetivos de esta investigación.

Es preciso mencionar que el proceso de transferencia metodológica de la ruta, se realizó a través de una capacitación de dos días dirigida al personal de UEM en la que los participantes fueron sensibilizados en derechos humanos, derechos de NNA, doctrina de protección integral, tipos de violencias, SPI e implementación de la ruta a través del análisis de casos. Esta capacitación fue solicitada por la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social del Municipio del DMQ. Como parte de los acuerdos del proceso de capacitación, el CPD remitió el material a los y las participantes para que repliquen en talleres con la comunidad educativa de sus unidades municipales. La SERD requirió a las UEM que se realice la réplica a docentes, personal administrativo, directivo de las instituciones educativas a las que representan, durante el primer trimestre del año 2023. (CPD 2023)

Por lo expuesto, fue necesario estudiar las percepciones de estos dos procesos, considerando sus particularidades. En lo que respecta al proceso de actualización de la ruta, se delimitó una *muestra cualitativa, de juicio selectivo o también llamada intencional*,⁶ tomando en cuenta que la muestra cumpla con los siguientes criterios: i) que sean organismos públicos, privados y comunitarios estratégicos para la protección integral, a nivel nacional y local, que

⁶ Este tipo de muestra cualitativa se refiere a un grupo de personas o cosas, de un universo poblacional que se seleccionan intencionalmente a partir de criterios técnicos de representación, para garantizar el rigor de la aproximación y obtener resultados válidos y detallados para los objetivos de investigación. En esta modalidad de aproximación puede trabajarse con números relativamente pequeños de unidades de observación, incluso en ocasiones con un único caso. Cada unidad – o conjunto de unidades – es cuidadosa e intencionalmente seleccionada por sus posibilidades de ofrecer información profunda y detallada. (Martínez s/a, 615 y Parra 2019)

se articulan en el SPI del DMQ y ii) que hayan participado del proceso de actualización de la ruta realizado por el CPD en el 2022.⁷ Parafraseando a Martínez, el interés fundamental de este tipo de muestras no es la medición sino la comprensión de los fenómenos y los procesos sociales en toda su complejidad.

Una vez cotejados estos criterios con la información disponible se identificaron un total de 20 instituciones/organizaciones/colectivos que cumplen con los criterios de selección, que son:

- MINEDUC
- MIES
- CNII
- Defensoría Pública
- Defensoría del Pueblo
- ECU 911
- Policía Nacional
- Fiscalía General del Estado
- SERD
- SIS
- JMPDNNA
- Centros de Equidad y Justicia
- HIAS
- Consejo Consultivo de Derechos de Niñez y Adolescencia
- Daniel Children Fund
- CEPAM
- World Vision
- Fundación Nuestros Jóvenes
- Misión Scalabriniana
- Mesa de Canalización de Casos

En cuanto, al segundo proceso, se tomó la totalidad del universo, esto es, las 20 UEM que participaron, a través de los DECES, del proceso de transferencia metodológica de la ruta

⁷ De acuerdo con la información disponible, existe registros generales de las instituciones participantes en el proceso de actualización de la ruta.

realizado en 2022, que son:

- Sebastián de Benalcázar
- Fernández Madrid
- Quitumbe
- Calderón
- Eugenio Espejo
- San Francisco de Quito
- Oswaldo Lombeida
- Julio Enrique Moreno
- Antonio José de Sucre
- Del Milenio Bicentenario
- Cotacollao
- Humberto Mata Martínez
- José Ricardo Chiriboga
- Juan Wisneth
- Nueve de Octubre
- Alfredo Perez Guerrero
- Julio Moreno Peñaherrera
- Manuel Cabeza de Vaca
- Pedro Pablo Traversari
- Rafael Alvarado

5. Metodología y técnicas de investigación

Para cumplir con los objetivos planteados, y considerando las limitaciones de la investigación, la metodología implementada fue cualitativa. Esta metodología se fundamenta en la fidelidad de las percepciones de las y los representantes involucrados en determinada realidad, intenta describir los hechos sociales y explicar situaciones desde la racionalidad y sentir de las personas. (Sautu 2005,33)

A través de las metodologías cualitativas se busca profundizar en la calidad⁸ de la información, en las motivaciones, y analizar la información que surge desde las percepciones. Desde la antropología, las percepciones son concebidas como aquellos juicios que los sujetos emiten sobre la realidad, y estos juicios se encuentran predeterminados desde el lugar de enunciación de los sujetos; es decir, su contexto. (Vargas 1994, 48- 50)

Se implementaron las siguientes técnicas de investigación:

- **Revisión bibliográfica:** Se revisó documentación relacionada a la construcción, actualización y transferencia metodológica de la ruta que reposa en el CPD. Además, se revisó normativa especializada en la temática, documentos institucionales de la SERD, y documentos metodológicos y teóricos relevantes en la protección integral de niñez y adolescencia.

- **Grupos focales⁹:** Se ejecutaron 4 grupos focales integrados por representantes de organismos que participaron del proceso de transferencia metodológica y actualización de la ruta. Para el desarrollo de los grupos focales se diseñó una guía de preguntas conforme a los objetivos de investigación. Además, se consideró la heterogeneidad de los procesos a estudiar y, bajo la premisa de la alta rotación de personal, se elaboraron preguntas que permitieron levantar información con representantes que participaron o no en los procesos de actualización y/o transferencia metodológica de la ruta.

Guía de preguntas: La guía de preguntas contempló tres secciones: i) grado de conocimiento, difusión, réplica y uso de la ruta; ii) principales dificultades o nudos críticos presentados en la implementación de la ruta; y iii) grado de utilidad de la ruta y recomendaciones. El *grado* se refiere a cada uno de los diversos estados o niveles que, en relación de mayor a menor, o viceversa, puede tener algo. El grado, se refiere a una variable de escala ordinal ascendente esto es: alto, medio y bajo, Mientas que, para establecer *las principales dificultades* se consideró el criterio de *frecuencia*, que se refiere a la cantidad de repeticiones que puede tener un suceso. Para el procesamiento de la información se utilizaron

⁸ El concepto de calidad de la información implica aspectos como la precisión, la oportunidad, la accesibilidad, la interpretabilidad o la coherencia durante su uso y gestión de los mismos. (Citado en Matas 2018)

⁹ Mediante la técnica de grupos focales se busca captar el sentir y pensar de los y las representantes en su experiencia en la implementación de la ruta. La técnica de grupos focales es considerada una entrevista grupal, que permite estudiar y profundizar sobre la pluralidad de perspectivas, conocimientos y experiencias, se articulan con la comunicación y diálogo que provoca la persona facilitadora y lo hace con una guía de preguntas para obtener datos de uno o varios temas en específico.

escalas.¹⁰ La *escala likert* es una herramienta de medición que se utiliza para conocer la opinión de las personas sobre un tema y es muy utilizada en estudios de las ciencias sociales.¹¹

En esta metodología se incorporó la variable *réplica*, que se refiere a la acción de transferir, compartir el conocimiento adquirido. La evidencia muestra que, los procesos de réplica afianzan los conocimientos en las personas que lo transmiten y se multiplica el conocimiento. (Ordoñez y otros 2002) De ahí, la importancia de levantar información relacionada a esta variable. Como ya se ha mencionado, las UEM adquirieron el compromiso de replicar con sus comunidades educativas el conocimiento adquirido en la capacitación de la ruta. Por lo que se buscó indagar, desde su percepción, cómo fue este proceso y las razones que impidieron no realizarlo, de ser el caso.

6. Ejecución y composición de los grupos focales

En los meses de febrero y marzo de 2025 se ejecutaron 4 grupos focales presenciales en el CPD. De las 40 instituciones/organizaciones/colectivos convocados no participaron 12. Los dos primeros grupos focales estuvieron compuestos por representantes de la UEM. Además, en el primer grupo focal participó 1 representante de la SERD. No participaron 6 UEM que son:

- Cotocollao
- Humberto Mata Martínez
- Nueve de Octubre
- Alfredo Perez Guerrero
- Julio Moreno Peñaherrera
- Rafael Alvarado

En cuanto a los grupos focales ejecutados con instituciones/organizaciones y colectivos que participaron del proceso de actualización de la ruta, realizado en 2022, no participaron 6 instituciones/organizaciones/colectivos que son:

¹⁰ (Alto: 3, medio: 2 y bajo:1).

¹¹ Este tipo de escala surgió en 1932, cuando Rensis Likert publicó un informe en el que exponía cómo usar un tipo de instrumento para la medición de las actitudes. (Citado en Matas 2018)

- Policía Nacional del Ecuador
- Fundación Nuestros Jóvenes
- Misión Scalabriniana
- Mesa de Canalización de Casos
- MIES
- Daniel Children Fund

Los grupos focales se conformaron de la siguiente manera:

- Grupo focal No. 1: UEM del Milenio Bicentenario, José Ricardo Chiriboga, Juan Wisneth, Manuel Cabeza de Vaca, Pedro Pablo Traversari, Rafael Alvarado y SERD.
- Grupo focal No. 2: UEM Sebastián de Benalcázar, Fernández Madrid, Quitumbe, Calderón, Eugenio Espejo, San Francisco de Quito, Oswaldo Lombeida, Julio Enrique Moreno y Antonio José de Sucre.
- Grupo focal No. 3: DPE, ECU 911, FGE. CCDNNA y CEPAM.
- Grupo focal No. 4: CNII, MINEDUC, Defensoría Pública (2 representantes), SIS (3 representantes, 1 SIS, 1 JMPD y 1 representante de los Centros de Equidad y Justicia.), World Vision, CCDNNA (Representante de APADA).

En la ejecución de los grupos focales se precisó sobre el objetivo de investigación, el uso que se hará de los resultados y sobre la confidencialidad de la información que se genere, la cual será utilizada para fines netamente investigativos y procesos de mejora del instrumento. Se respetará y protegerá el derecho a la privacidad de los sujetos involucrados, en este sentido para citar la información proporcionada se hizo referencia al grupo focal con la siguiente codificación: (Grupo focal 001-CPD).

Cabe mencionar que, en el transcurso de la recopilación de información, se vio necesario realizar una entrevista a profundidad a la coordinadora de los DECE de la SERD. Esto con el propósito de profundizar y cotejar la información proporcionada en los grupos focales.

7. Análisis de los principales resultados y hallazgos

La información primaria levantada fue procesada y analizada considerando los objetivos de la investigación y la guía de preguntas aplicada en los grupos focales. El análisis de los resultados fue agrupado en función de la delimitación de la muestra y universo de estudio

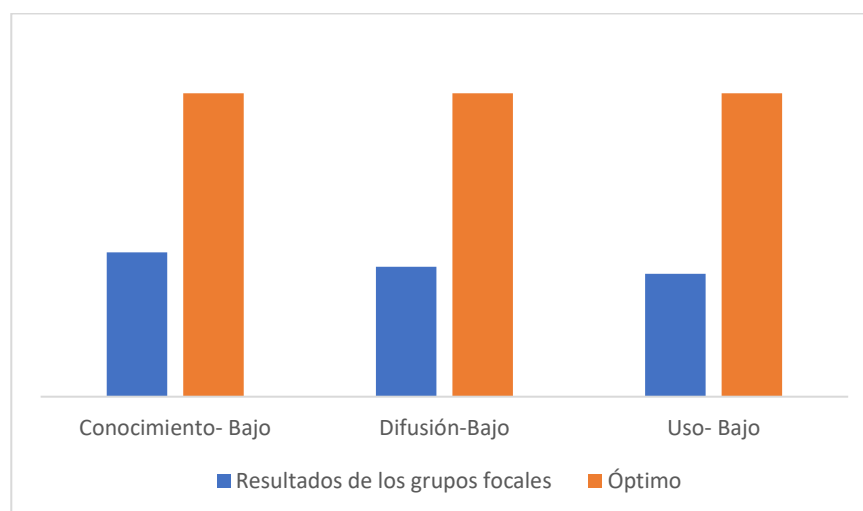
investigado. Esto significa que, se plantean resultados generales y diferenciados en función de las percepciones de los DECE que participaron del proceso de transferencia metodológica de la ruta y las percepciones de las instituciones/organizaciones y colectivos que participaron del proceso de actualización de la ruta, ambos procesos realizados en 2022.

El presente análisis caracteriza y contrasta las percepciones de los diferentes grupos focales y precisa sobre sus convergencias. Aunque es una investigación cualitativa, utiliza gráficos para ejemplificar, de manera sintética y didáctica, los resultados generales, los cuales a su vez son complementados con las experiencias específicas de los y las representantes en el marco de la implementación de la ruta.

a) Grado de conocimiento, difusión, réplica y uso de la ruta

En general, en los grupos focales se evidenció que, *el grado de conocimiento, difusión y uso de la ruta es bajo*, como lo muestra el Gráfico No. 1.

Gráfico No. 1.- Grado de conocimiento, difusión y uso de la ruta.¹²



Fuente y elaboración: Grupos focales ejecutados por el proceso de FPPTESYE-CPD, 2025.

Ahora bien, para comprender estos resultados, conviene analizarlos de manera diferenciada. Aunque la rotación del personal en los DECE no es significativa, y la mayor parte de sus representantes participaron del proceso de transferencia metodológica realizado en 2022, **su**

¹² Los resultados óptimos se refieren al mejor resultado esperado, y son definidos en función de los valores otorgados a las escalas y número de participantes por grupos focales.

conocimiento de la ruta es básico, muchas veces confuso y al no aplicarla, el grado de difusión y uso es casi nulo.¹³ Esta problemática se explica por las siguientes razones:

- En casos de vulneración de derechos de NNA, los DECE utilizan *los protocolos y rutas de actuación frente a situaciones de violencia y/o violencia sexual detectados o cometidos en establecimientos del sistema educativo nacional*, elaborados por el MINEDUC. Aunque, cabe mencionar que los y las representantes de los DECE tienen confusiones respecto a cómo proceder frente a casos de vulneración de derechos de NNA y a qué instancias deben informar y dirigirse, a nivel municipal, distrital y nacional.
- Para la mayor parte de los y las representantes de los DECE la capacitación del CPD sobre la ruta fue corta, faltó profundizar en el análisis de casos, el flujo les parece confuso y la capacitación no fue suficiente para un proceso de réplica adecuado.

En sus palabras:

- *“Sí nos capacitaron en la ruta, pero la capacitación fue confusa, uno se pierde en el flujo.” (Grupo focal 001-CPD)*
- *“Nosotros no usamos la ruta del Consejo sino las del ente rector del MINEDUC”. (Grupo focal 002- CPD)*
- *“Ahora no sabemos si todos los casos deben ir a la Junta de Resolución de Conflictos de la SERD, o distrital.”¹⁴ (Grupo focal 002-CPD)*
- *“Las autoridades de la SERD no hablan de la ruta de protección de derechos sino de las rutas del MINEDUC, la ruta de protección de derechos está invisibilizada, debería ser más difundida.” (Grupo focal 001-CPD)*

¹³ Dos representantes de los DECE de las UEM afirmaron que utilizan la ruta como complementaria a las rutas del MINEDUC.

¹⁴ Las juntas de resolución de conflictos son instancias con potestad sancionatoria y disciplinaria que operan en el ámbito educativo, a nivel de cada Distrito Educativo adscrita al nivel desconcentrado Distrital de la Autoridad Educativa Nacional (Artículo 127 de la LOEI) y a nivel de las UEM del DMQ través de la SERD (Artículo 220 de la LOEI y Acuerdo Ministerial Nro. MINEDUC- 2018-00018-A). Tienen entre sus atribuciones (establecidas en el artículo 128 de la LOEI) conocer y resolver sumarios administrativos, procedimientos sancionatorios de directivos de instituciones, de los profesionales de la educación, de los estudiantes de instituciones educativas de su jurisdicción y sancionar conforme corresponda. Además, ambas podrán dictar medidas de protección en caso de amenaza o afectación a la integridad física, psicológica, emocional o sexual de los estudiantes, de conformidad al Reglamento General de esta Ley.

- *“Sí, participé del proceso de transferencia metodológica, no le vi un proceso didáctico, quedaron muchas preguntas sin resolver para hacer una adecuada réplica y el flujo no se entiende.” (Grupo focal 002-CPD)*

En cuanto a la réplica que fue solicitada por la SERD a los DECE en 2023, se identificó que 10 de las 14 UEM afirmaron que realizaron la réplica de la capacitación de la ruta; sin embargo, señalaron que el abordaje fue superficial y fue más una socialización general para cumplir con lo dispuesto por la SERD. Esta actividad fue dirigida a docentes y personal administrativo. Además, de acuerdo con el Informe de implementación de la transferencia metodológica realizado por el CPD (2023), se menciona que: *16 UEM enviaron el informe de la implementación de los talleres y 4 UEM enviaron informes de otras actividades, no vinculadas a la capacitación de la ruta.* Por lo expuesto, **aunque el grado de réplica de la capacitación fue alto, de acuerdo con la percepción de los grupos focales conformados por los DECE, este proceso no permitió afianzar el conocimiento de la ruta ni multiplicarlo. Lo cual guarda relación con los bajos resultados en el grado de conocimiento, uso y difusión del instrumento.**

En cuanto **al bajo conocimiento, difusión y uso de la ruta en instituciones/organizaciones y colectivos que participaron de la actualización de la ruta en 2022**, se identificó lo siguiente:

- Alta rotación de personal en las instituciones públicas que se articulan en el SPI, misma que impacta en el grado de conocimiento, difusión y uso de la ruta. Las instituciones que afirmaron no conocer el instrumento, debido a la rotación de personal, y que requieren capacitación de la ruta son: FGE, DPE, ECU 911, MINEDUC y SERD.
- Se registraron casos donde las y los servidores públicos conocen la ruta por el proceso de construcción del instrumento realizado en 2017, actualización de la ruta en 2022 y por su experiencia laboral previa en la protección de derechos de NNA; y, por tanto, la difunden y usan en sus labores. Entre las instituciones que conocen, difunden y usan el instrumento se destacaron las experiencias de la SIS, Defensoría Pública y del CNII, expresado este último así: *Nosotros difundimos la ruta a nivel nacional, aunque no manejamos casos. Tenemos la experiencia que estamos apoyando la construcción de una ruta de NNA en Sucumbíos y nos ha servido de*

mucho la experiencia de acá del DMQ y la hemos tomado como referente. Por lo que es necesaria la transferencia metodológica. (Grupo focal No.004-CPD)

- Se identifica una significativa apropiación del instrumento en los representantes de organizaciones no gubernamentales tales como: CEPAM, World Vision, quienes afirmaron que su conocimiento de la ruta es medio y alto, que la difunden y usan en sus actividades de trabajo, especialmente en las derivaciones de casos que realizan.

En sus palabras:

Como ustedes conocen la CEPAM trabaja en la defensa de sobrevivientes de violencia, entonces tuvimos el caso de una usuaria que llegó de la provincia de Manabí, con sus 4 hijos, vivían en situaciones de hacinamiento, no estudiaban los niños. Entonces, se pudo viabilizar para que estudien, se presumía que la madre consumía sustancias. Para nosotros, la ruta de NNA nos permitió activarnos, tener esta mirada interseccional, para comprender las condiciones de múltiple vulnerabilidad que experimentaban. Emitimos un informe para la junta de zona centro, comunicando estos hallazgos y la junta dispuso una medida para que vayan los niños a centros de acogimiento, reciben atención médica y acceso a la educación. La ruta nos permitió tener una mirada interseccional para abordar el caso. (Grupo focal 003-CPD)

b) Principales dificultades o nudos críticos presentados en la implementación de la ruta

Desde las percepciones y convergencias de los grupos focales se identificaron a las instituciones donde se presentó más y mayores dificultades al momento de implementar la ruta, entre las que se registran:

DECE, docentes y autoridades de las UEM

- Existe temor de hablar y denunciar sobre actos de vulneración de derechos de NNA.
- Falta personal con conocimiento y experiencia legal en el manejo de casos de niñez y adolescencia.
- Desconocimiento de la ruta y confusiones con las rutas del MINEDUC.

MINEDUC y la SERD

- Falta articulación interinstitucional, cuando se trata de casos de vulneración de derechos de NNA.

SERD:

- Falta difundir e institucionalizar el uso de la ruta.
- Falta personal con conocimiento y experiencia en el manejo de casos de niñez y adolescencia en la Dirección Metropolitana de Innovación y Gestión Educativa, área Coordinación DECE - SERD.
- Falta implementar programas de acompañamiento psicológico a los equipos de los DECE.
- Demora en la emisión de las medidas de protección otorgadas por la Junta de Resolución de Conflictos.

En la JMPDNNA Centro

- Demora en la emisión de medidas administrativas de protección.
- Falta de respuesta oportuna y tratos inadecuados en la atención a los DECE.

En el ECU 911

- Falta personal con conocimiento y experiencia en el manejo de casos de vulneración de derechos.

En el MSP

- En los centros de salud pública no atienden sin cédula.

Cabe mencionar que, en todos los grupos focales se reiteró que una de las principales dificultades para implementar la ruta, y que explica el bajo conocimiento, difusión y uso del instrumento, es el temor a denunciar actos de vulneración de derechos contra NNA, especialmente en las UEM. Además, representantes de los DECE explicaron que muchas veces docentes y DECE se sienten en indefensión en los procesos legales, por lo que prefieren no hablar. **Así, desde la percepción de los grupos focales, el temor y el sentimiento de indefensión son factores que impiden la protección integral de NNA y, correlativamente, la implementación adecuada de la ruta.**

Afirmaron lo siguiente:

- *No solo existe desconocimiento sino también temor, prefieren no difundir para que no se utilice la ruta. (Grupo focal 003JO)*

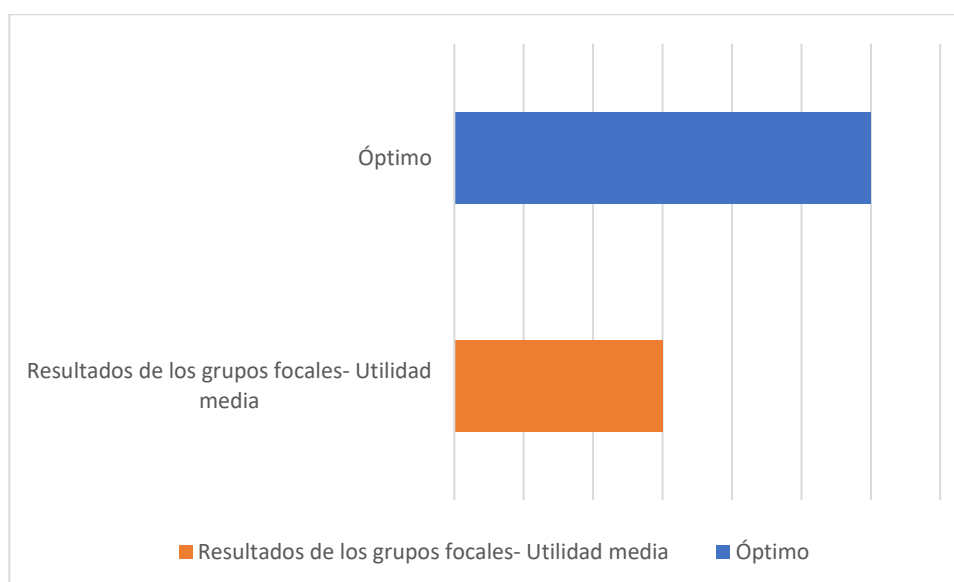
- *Los DECE tienen temor y se sienten en indefensión debido a qué no cuentan con apoyo legal ni psicológico cuando se inician los procesos. (Grupo focal 001RC)*
- *Hay desconocimiento de la ruta en los docentes, y se sienten en indefensión y por eso no la aplican ni la difunden. (Grupo focal 003RT)*
- *Nos sentimos en indefensión, porque no contamos con asesoría legal, y tampoco asistencia psicológica. (Grupo focal 001 RA, Grupo focal 002)*

Finalmente, en este acápite, los grupos focales convergieron que otra gran dificultad en todas las instituciones es la falta de cumplimiento de las leyes, de la protección integral a la niñez y adolescencia establecida en el CONA, CRE, LOEI y su Reglamento.

c) Grado de utilidad de la ruta y recomendaciones que fortalezcan su adecuada implementación.

Aunque, de manera general, el grado de conocimiento, difusión y uso de la ruta es bajo, cuando se consultó a los grupos focales sobre su percepción en cuanto al grado de utilidad de la ruta, se registró que es media, porque sostienen que, *la ruta es un gran avance y referente a nivel nacional, sin embargo, mientras el SPI no se active y atienda debidamente los casos, no se garantiza una adecuada implementación del instrumento. (Grupo focales 003, 004-CPD)*

Gráfico No.2 Grado de utilidad de la ruta



Fuente y elaboración: Grupos focales ejecutados por el proceso de FPPTESYE-CPD 2025.

Entre las recomendaciones más recurrentes en los grupos focales para mejorar la implementación del instrumento se destacan:

- *Falta mejorar el instrumento, capacitar nuevamente en la ruta a todos, por la alta rotación de personal.*
- *Realizar procesos de sensibilización y capacitación de la ruta en las UEM.*
- *Capacitar en la ruta a las autoridades de las UEM.*
- *Realizar una sola ruta articulada con las rutas del MINEDUC.*
- *Difundir la ruta a nivel distrital y nacional.*
- *Mejorar la articulación inter institucional para homologar criterios en la atención de casos de vulneración de NNA.*

8. Conclusiones

- Para el seguimiento a la ruta se ejecutaron 4 grupos focales, compuestos por 28 instituciones/organizaciones y colectivos (con un total de 31 representantes) que participaron del proceso de transferencia metodológica y actualización de la ruta en 2022. Se consideró como universo la totalidad de las UEM que participaron en el proceso de transferencia metodológica y se delimitó una muestra cualitativa, *de juicio selectivo o también llamada intencional*, para el resto de organismos del SPI que participaron del proceso de actualización de la ruta. A pesar de la convocatoria, no participaron las siguientes instituciones/organizaciones: Las UEM de Cotacollao, Humberto Mata Martínez, Nueve de Octubre, Alfredo Perez Guerrero, Julio Moreno Peñaherrera y Rafael Alvarado, Policía Nacional del Ecuador, Fundación Nuestros Jóvenes, MIES, Misión Scalabriniana, Mesa de Canalización de Casos y Daniel Children Fund.
- De acuerdo con la percepción de los grupos focales, el grado de conocimiento, difusión y uso de la ruta es bajo, esto se explica porque en su mayoría los DECE utilizan y priorizan el uso de las rutas del MINEDUC. Y, en el caso de las instituciones públicas, a nivel nacional y local, se evidenció alta rotación del personal. Las instituciones que requieren fortalecer sus conocimientos en la ruta son: FGE, DPE, ECU 911, MINEDUC y SERD. En las organizaciones no

gubernamentales y colectivos se evidenció un alto conocimiento, difusión y uso del instrumento, lo que permitió derivar casos y proteger los derechos de los NNA.

- El grado de réplica de la capacitación sobre la ruta solicitado a las UEM por la SERD fue alto; sin embargo, fue más una socialización general que no les permitió afianzar sus conocimientos o multiplicarlos. Desde su percepción, esto se explica porque la capacitación de la ruta facilitada por el CPD no fue suficiente para generar conocimientos y replicarlos.
- Entre las principales dificultades para una adecuada implementación de la ruta se registró: la falta de articulación interinstitucional, entre MINEDUC y SERD, cuando se trata de casos de vulneración de derechos de NNA; existe temor de hablar y denunciar sobre casos de vulneración de derechos de NNA, desconocimiento y confusiones con las rutas del MINEDUC, especialmente en los DECE, docentes y autoridades de las UEM; falta personal con conocimiento y experiencia en el manejo de casos de niñez y adolescencia en las UEM y SERD; falta difundir e institucionalizar el uso de la ruta por parte de la SERD; demora en la emisión de las medidas de protección otorgadas por la Junta de Resolución de Conflictos de la SERD; entre otras.
- A pesar que el grado de conocimiento, difusión y uso de la ruta es bajo, el grado de utilidad de la ruta es medio. Los grupos focales acordaron que la ruta es medianamente útil porque les ha permitido derivar casos, proteger integralmente los derechos de NNA e incluso replicar el instrumento en otras provincias (especialmente desde la percepción de los representantes de instituciones públicas, organismos no gubernamentales y colectivos). El grado de utilidad no llega a ser alto porque para estos organismos falta que el SPI se active oportunamente.
- El temor a denunciar casos de vulneración de derechos de NNA y el sentimiento de indefensión evidenciado en los DECE, son factores que influyen negativamente en la protección integral de NNA y en la implementación de la ruta. Finalmente, aunque los DECE utilizan y priorizan más el uso de las rutas del MINEDUC, se evidenciaron confusiones de cómo proceder frente a casos de vulneración de derechos de NNA y a qué instancias acudir a nivel nacional y local.

9. Recomendaciones

Al MINEDUC:

- Transversalizar y profundizar el enfoque de derechos humanos y los enfoques de igualdad (género-diversidades sexo genéricas-, intergeneracionalidad, interculturalidad, interseccionalidad y las temáticas de discapacidad y movilidad humana) en *los protocolos y rutas de actuación frente a situaciones de violencia y/o violencia sexual detectados o cometidos en establecimientos del sistema educativo nacional*.
- Establecer canales para la articulación interinstitucional con la SERD y las JMPDNNA del DMQ, con el propósito de homologar criterios de actuación en casos de vulneración de derechos de NNA, de acuerdo a lo señalado en la normativa vigente; particularmente en el CONA, por ser norma específica y especializada en protección de derechos de NNA y funcionamiento del Sistema de Protección Integral a esta población.

Al MSP:

- Garantizar y monitorear que en los Centros de Salud Pública no se limite el acceso al servicio por la falta de documentos de identificación.

Al ECU 911:

- Fortalecer los conocimientos y competencias en derechos humanos y en la aplicación de los principios de interés superior del niño y prioridad absoluta en el personal de *call center*.

A la SIS, las JMPDNNA y la SERD:

- Difundir e institucionalizar el uso de la Ruta de Protección de Derechos de NNA del DMQ, en todos los servicios municipales.

A la SIS:

- Implementar mejoras en los procedimientos para la emisión de medidas administrativas de protección con el objetivo de cumplir los tiempos establecidos en el CONA (Arts.237, 238, 239 y 240).
- Garantizar y monitorear que la atención en las JMPDNNA se desarrolle con calidad y calidez.

- Disponer a los Centros de Equidad y Justicia, difundan los servicios de asesoría legal en los DECE de las UEM.

A la SERD:

- Incorporar más personal con experiencia en el manejo de casos de niñez y adolescencia, en la Dirección Metropolitana de Innovación y Gestión Educativa, área Coordinación DECE.
- Fortalecer los programas de acompañamiento psicológico y autocuidado para el personal de los DECE.
- Formular lineamientos generales de actuación en casos de vulneración de derechos de NNA en el ámbito educativo para las UEM (considerando las rutas y protocolos del MINEDUC y CPD) y capacitar a los DECE en dichos lineamientos.
- Elaborar un procedimiento para la emisión de medidas de protección otorgadas por la Junta de Resolución de Conflictos de conformidad con la CRE, CONA, LOEI y su Reglamento, y demás leyes relevantes en la temática, con el propósito de mejorar los tiempos de respuesta para la emisión de medidas otorgadas por esta Junta.

Al CPD:

- Actualizar la ruta considerando: i) las instancias de resolución de conflictos a nivel distrital, municipal, las JMPDNNA y su relación en el marco del SPI y Subsistema de Protección de Niñez y Adolescencia del DMQ; ii) casos emblemáticos de vulneración de derechos de NNA reales y suscitados en el ámbito educativo y iii) desarrollar una etapa de pilotaje del instrumento, especialmente del flujo, para verificar la comprensión del instrumento y su adecuada implementación.
- Diseñar procesos de capacitación de la ruta para las UEM, de al menos 20 horas de duración, con predominio de ejercicios prácticos, de análisis de casos de vulneración de derechos de NNA y activación del SPI.
- Capacitar anualmente en la ruta a todas las UEM y a las instituciones nacionales y locales, organizaciones no gubernamentales y colectivos que trabajan en la protección integral de niñez y adolescencia en el DMQ, especialmente a las siguientes instituciones: FGE, DPE, ECU 911, MINEDUC y SERD.
- Capacitar en lo posible a personal con nombramiento, que se comprometa en la transferencia de conocimientos. Las capacitaciones que se realicen a las UEM deben

considerar convocar a las autoridades y docentes, se recomienda que sean ejecutadas al inicio del año lectivo.

- Diseñar y difundir campañas comunicacionales sobre la ruta, considerando la actuación de los distintos organismos que conforman y se articulan en el SPI, con especial énfasis en instituciones públicas, a nivel nacional y local, UEM, organizaciones no gubernamentales y CCDNNA.
- Elevar las presentes recomendaciones al pleno del CPD, como lineamientos para la adecuada implementación de la ruta y su posterior socialización y seguimiento, para verificar su cumplimiento.

10. Referencias bibliográficas

- Acuerdo Nro. MINEDUC-MINEDUC-2018-00018-A.
- Antonio Matas. (2018). Diseño del formato de escalas tipo likert: un estado de la cuestión.
- Carolina Martínez (s/a). El muestreo en investigación cualitativa. Principios básicos y algunas controversias. Universidad Autónoma Metropolitana (Xochimilco).
- CM. Fecha de última reforma: 2025-02-17.
- CONA, Registro Oficial No. 737, 3 de enero 2003.
- Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449 de 20-oct-2008.
- COOTAD, Registro Oficial 303 de 19-oct.-2010.
- CPD (2022a). Ruta de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del D. M. de Quito.
- CPD (2022b). Metodología de Capacitación de la Ruta de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en el Distrito Metropolitano de Quito.
- CPD (2022c). Reporte No. 01/2022 de Implementación de la Transferencia Metodológica sobre la Ruta de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Metropolitano de Quito.
- CPD (2023). Reporte de Implementación de la Transferencia Metodológica de la Ruta de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Metropolitano de Quito a Unidades Educativas Municipales.
- CPD. (2024). Diagnóstico sobre la implementación de los procedimientos administrativos de las Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito.

- David Parra. (2019). El arte del muestreo cualitativo y su importancia para la evaluación y la investigación de políticas públicas: una aproximación realista.
- LOEI (2024). Fecha de publicación: 2024-11-22.
- Luz María Vargas. (1994). *Sobre el concepto de percepción*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México.
- Martín Retamozo (2012). *Constructivismo: Epistemología y Metodología en las ciencias sociales. En Tratado de metodología de las ciencias sociales: Perspectivas actuales*. DF (México): Fondo de Cultura Económica.
- MINEDUC. (2014). *Protocolos y rutas de actuación frente a situaciones de violencia y/o violencia sexual detectados o cometidos en establecimientos del sistema educativo nacional*.
- Oscar Ordoñez y otros. (2002). La réplica: una propuesta de formación para la educación superior. Sobre la influencia de la práctica investigativa en la comprensión de la teoría, Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- Ruth Sautu. (2005) *Todo es Teoría. Objetivos y Métodos de Investigación*, Ediciones Lumiere, Buenos Aires.
- SERD (2024). Lineamientos para los Departamentos de Consejería Estudiantil de las Instituciones Educativas Municipales Año Lectivo 2024-2025.
- Sutton y Varela. (2013). *La técnica de grupos focales*, UNAM, México.

11. Firmas de responsabilidad

ACCIÓN	RESPONSABLE	FECHA	SIGLA UNIDAD	FIRMA
Elaborado por:	Mery Astaíza	3/06/2025	FPPTESYE	
Revisado por:	Verónica Moya C	03/06/2025	FPPTESYE	

Revisado:	Gabriela Insuasti	3/06/2025	CT	
Aprobado por:	Valeria Urgiles	03/06/2025	SE	

10. Anexo no. 1. Archivo fotográfico



Grupo focal No. 1



Grupo focal No. 2



Grupo focal No. 3



Grupo focal No. 4